



النظم السياسية

والدستورية المعاصرة أسسها وتطبيقاتها

أ.د. طه حميد العنبكي



مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية

2013

النُظم السياسية والدستورية المعاصرة

اسسها وتطبيقاتها

النُظم السياسية والدستورية المعاصرة

أسسها وتطبيقاتها

أ. د. طه حميد العنبكي


www.hrcsiraq.com | hrcss2006@yahoo.com

التزويد

● اسم الكتاب: النُظم السياسية والدستورية المعاصرة ـ أسسها وتطبيقاتها
● تأليف: أ. د. طه حميد العنبكي
● الطبعة الأولى: آب (أغسطس) 2013
● تصميم الغلاف: هوساك كومبيوتر برس
● رقم الإيداع الدولي: ISBN 978 ـ 614 ـ 426 ـ 217 ـ 7

● الناشر: مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية
المقر العام: بغداد: عرصات الهندية ـ مجاور مطعم الريف الإيطالي ـ هاتف: 10234002 78 964+
بيروت: طريق المطار ـ قرب المكتب الاستشاري ـ بناية ماميا ـ ط 3 ـ هاتف: 844384 76 961+
E-mail: hcrss2006@yahoo.com Website: http://www.hcrsiraq.com/om/

● الطباعة: شركة صبح للطباعة والتجليد
هاتف: 476122 1 961+ بيروت ـ لبنان

● التوزيع: دار المحجة البيضاء للنشر والتوزيع
هاتف: 541211 1 961+ بيروت ـ لبنان

مقدمة المركز

يقدم مركز حمورابي هذا الكتاب لإثراء المعرفة السياسية والدستورية، لاسيّما وأن معظم مجتمعات المنطقة تنحو نحو بناء منظومات سياسية جديدة تؤمن بتداول السلطة، وتركن إلى الدستور والقوانين، لإقرار حقوق شعوبها، من خلال نمط جديد من الدولة، ربما ستكون مختلفة عما دأبت عليه نظم ما بعد الاستقلال، هذه الدولة تحاصرها محددات كبيرة، منها أنها ستكون بإزاء إلتزام قانوني واخلاقي ووطني، في مسؤوليتها المجتمعية، إذ لم تعد دولة الرئيس ـ الملك ـ الأمير ـ السلطان، ولم يعد من هؤلاء خلفاء الله في الأرض.

لهذا يعد الانتقال بالثقافة السياسية والدستورية من النخب المحددة، إلى الجمهور، مسؤولية شرائح المثقفين (الانتلجنسيا)، لأن الفهم المجتمعي لطبيعة البيئة السياسية وضوابطها، يحمي من دون شك التغيرات النوعية في المنطقة، من أجل ترسيخ الممارسة الديمقراطية واستنباتها في أراضي هذه المجتمعات، وحتى لا تصبح مثار مزايدات نفعية ضيقة، تستبدل هموم وآلام البشر بثراء واستحواذ

شخوص استغفلت الجموع البشرية الرافضة للظلم والقهر والاستغلال، تحت معطيات مختلفة، مرة باستثمار الفقراء والفقر، وأخرى تبنت الحريات والحقوق، وبعضهم أراد توظيف الدين لتبرير القفز إلى السلطة، وجعل العدالة الاجتماعية قناع التسلل للإمساك بالدولة ومفاصلها.

فالدساتير والقوانين لم تكن تخلو من بعض النصوص الدالة على الحقوق، إلا أنها ظلت حبيسة الدوافع التي أراد توسيم الدساتير بها، ولم تكن نتاج مجتمعي تطوري، توافرت له أرادة شعبية حقيقية، ترتقي بالفهم للحاجة والممارسة وترسخ الفكرة الاصلية لمآل النزوح الطبيعي نحو نُظم سياسية أكثر رقياً.

إن هذا الكتاب بقدر ما تناول أسس وتطبيقات للنُظم السياسية بكل تفصيلاتها، ليكون في متناول دارسي العلوم السياسية والدستورية، إلا أنه لا يبتعد عن هدف أعمام الثقافة السياسية والدستورية في نواحيها المعرفية. وهو جزء مهم من أهداف المركز.

إدارة المركز

المقدمة

ينبع الإهتمام بدراسة النُظم السياسية في العالم المعاصر من حقيقة مفادها: إن كل تلك النُظم السياسية أضحت تتبنى دساتير تنص على مبادئ وأسس كثيرة، تقف في مقدمتها النصوص التي تُحدد طبيعة وشكل نظام الحكم، وماهية السلطات الثلاث فيه، وهي كل من السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية، والتأكيد على أن الأخيرة تمارس اختصاصاتها وصلاحياتها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات، كما تنص تلك الدساتير على إن الشعب مصدر تلك السلطات وأساس شرعيتها، يمارسها بالاقتراع السري العام المباشر، فضلًا عن ذلك يتم تخصيص مواد عدة في كل دساتير النُظم السياسية المعاصرة، تنص على الحقوق والحريات العامة وضرورة ضمانها، وعلى وفق ذلك تدعى تلكم النُظم، إنها نُظم ديمقراطية.

ولكن الإشكالية هنا تكمن في مدى قدرة وجدية النُظم السياسية في تطبيق تلك النصوص الدستورية على أرض الواقع، كما أن النصوص التي أقرتها دساتير النُظم السياسية العريقة وفي مقدمتها الولايات المتحدة الأميركية وأوربا الغربية، أضحت مثالاً يحتذى به على تجسيد

معظم تلك النصوص على أرض الواقع، بالشكل الذي أفضى إلى ترسيخ القيم والمبادئ الديمقراطية، بعد أن مضَى على تطبيق تلك النصوص ما يزيد على أكثر من قرنين من الزمن، فضلاً عما شهدته الدساتير من تطورات أسهمت في تعزيز الديمقراطية على الصعيدين الفكري والعملي، ما أسهم بدوره في تعزيز شرعية تلك النُظم واستقرارها وتطورها، وعلى ذلك نجحت بشكل كبير في تحقيق سعادة شعوبها ورفاهيتها.

وبالمقابل ما زالت الكثير من النُظم السياسية المعاصرة ـ لا سيّما النُظم القائمة في العالم الثالث، الذي يشمل معظم دول قارات أفريقيا وآسيا وأميركا اللاتينية ـ بعيدة عن السير بهذا الاتجاه، وذلك بفعل بقاء معظم النصوص الدستورية التي تتضمنها، مجرد وثائق مُعلقة، وبالتالي أضحت معظم المبادئ والمُثُل الديمقراطية التي ترفعها تلك النُظم مجرد شعارات، وعلى ذلك فأن شعوبها ما زالت تعاني من مشاكل متفاقمة ومتقادمة وعلى كل الأصعدة.

وتشترك معظم النُظم السياسية المعاصرة ـ على اختلاف مستويات ودرجات تطورها ـ في العديد من المبادئ والأسس، وبالمقابل تتباين تلك النُظم فيما بينها في نواحٍ متعددة، لا سيّما من جهة توزيع الصلاحيات والاختصاصات، ليس فقط بين السلطات المركزية، بل بين الأخيرة وبين السلطات المحلية ـ في النُظم التي تعتمد اللامركزية الإدارية والسياسية ـ على ذلك سنعتمد في هذه الدراسة، التي تدخل ضمن الدراسات المقارنة، كل من المنهجين النظمي والوظيفي ـ البنائي، وذلك من خلال النظر إلى مؤسسات النظام السياسي لا على أساس أنها تؤدي وظائف وواجبات رسمية

فحسب، وإنما تؤدي وظائف ذات طبيعة اجتماعية، وهذه الوظائف ما هي إلا عامل من مجموعة عوامل متداخلة ومتفاعلة مع عوامل أخرى في تكوين الظاهرة السياسية، وهو ما يمكننا من فهم عمل النُظم السياسية في الواقع، وليس كما ينبغي أن تكون عليه تلك النظم، وسيعيننا ذلك على الوقوف على أداء وفعالية تلك النُظم، من جهة تشخيص حالة التفاعل والتداخل بين مكونات النظام السياسي، ومن جهة بيان مدى قدرة الأخير على مواجهة التحديات والأزمات الأساسية.

الفصل التمهيدي

مبادئ النُظم السياسية وأُسسها

سيتضمن هذا الفصل مبحثين، أما المبحث الأول فنحاول فيه الوقوف عند تحديد ماهية النظام السياسي، وفي المبحث الثاني نتعرض فيه إلى الدستور والدستورية، وذلك لكون أن الدستور يحدد معالم وأسس النظام السياسي، من خلال بيان ماهية السلطات العامة وآليات تشكيلها واختصاصاتها وصلاحياتها وعلاقتها مع بعضها ومع أفراد المجتمع.

المبحث الاول

ماهية النظام السياسي

لتحديد ماهية النظام السياسي ينبغي أولاً تعريف النظام السياسي، ومن ثم معرفة مايتسم به هذا النظام من خصائص تميزه عن النُظم الاجتماعية الأخرى، ثم نبين وظائف النُظم السياسية المعاصرة وأهدافها، مروراً ببيان أهم الأزمات أو التحديات التي تواجهها، ومن ثم محاولة التعرف على أبرز مناهج دراسة تلك النُظم المعاصرة، وصولاً إلى التعرض للبيئة التي يعمل في إطارها النظام السياسي، وسنتناول كل فقرة من الفقرات المذكورة في مطلب مستقل.

المطلب الأول
تعريف النظام السياسي

يُعد النظام السياسي ـ من وجهة نظر فقهاء القانون الدستوري ـ على أنه نظام الحكم، أي السلطات والهيئات السياسية والدستورية، وتلك السلطات والهيئات هي كل من السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية وتلك هي سلطات الدولة، غير إن النظام السياسي يُعد أوسع وأشمل من نظام الحكم ومن الدولة، ذلك لان هناك الكثير من

النشاطات السياسية تُمارَس خارج تلك المؤسسات أو الهيئات الحكومية، ومن ذلك مثلاً نشاط الأحزاب السياسية وجماعات المصالح، ومنها الجمعيات والنقابات وغيرها من المؤسسات التي تعد من المؤسسات الوسيطة، كونها تقف وسطاً بين الدولة والمواطنين، وهذه المؤسسات تعد جزءاً من النظام السياسي ولكنها لا تعد جزءاً من الدولة، فضلاً عن الثقافة السائدة والعلاقات الاجتماعية والنظام الاقتصادي القائم، وكل تلك النشاطات تسهم في تكوين وتحديد ماهية النظام السياسي القائم في هذا البلد أو ذاك.

ومن هنا تتطلب دراسة النُظم السياسية النظر إلى مؤسسات النظام السياسي لا على أساس أنها تؤدي وظائف وواجبات رسمية، وإنما تؤدي وظائف ذات طبيعة اجتماعية، وهذه الوظائف ما هي إلا عامل من مجموعة عوامل متداخلة ومتفاعلة مع عوامل أخرى، تسهم في تكوين الظاهرة السياسية، وهذا التداخل والتفاعل يمكن من خلاله استنباط معايير ثلاثة: تسمح بمتابعة وتحليل عمل النظام السياسي وهي[1]:

أ. علاقة النظام بمحيطه.

ب. علاقة النظام بأجزائه المختلفة.

ت. وظيفة النظام في إدامته وتكيفه ذاتياً .

لذا يعرف النظام السياسي على أنه: (مجموعة التفاعلات السياسية والعلاقات المتداخلة والمتشابكة المتعلقة بالظاهرة السياسية)[2]، فالنظام السياسي هو: (جزء من كل اجتماعي يدخل في علاقات معقدة مع البناء الاجتماعي الكامل)[3]، على إن (ديفيد

إيستون) يعرفه على أنه: (مجموعة من التفاعلات والأدوار التي تتعلق بالتوزيع السلطوي للقيم)[4]، لذا فإن عملية توزيع القيم تعد ـ في رأي أستن ـ السمة الأساسية للنظام السياسي، وذلك بفعل الخلافات القائمة بين أفراد المجتمع حول عملية التوزيع تلك ـ أي توزيع السلع والخدمات ـ ذلك إن هذا الوضع هو الذي يدفع النظام السياسي باستمرار لإتخاذ قرارات ملزمة للجميع، تسهم في إنجاز مهمة التوزيع، أما (جابريل الموند) فقد عرف النظام السياسي على أنه: (نظام التفاعلات الموجودة في كافة المجتمعات المستقلة والتي تضطلع بوظيفتي التكامل والتكيف داخلياً وخارجياً عن طريق استعمال الإكراه المادي المشروع أو التهديد باستعماله)، ثم عاد ليعرفه في موضع آخر على أنه: (مجموعة هامة من المؤسسات الاجتماعية التي تُعنى بصياغة الأهداف العامة لمجتمع ما، أو لمجموعة ضمن هذا المجتمع، والعمل على تنفيذها)[5].

وقد عرَفه الفقيه الفرنسي (موريس دوفرجيه) بأنه: (مجموعة الحلول اللازمة لمواجهة المعضلات التي تواجه وجود الهيئة الحاكمة وتنظيمها في هيئة اجتماعية)[6].

كما يُعرَف النظام السياسي على أنه: (مجموعة الحلول اللازمة لمواجهة المشاكل التي يثيرها قيام الهيئات الحاكمة وتنظيمها في هيئة اجتماعية معينة)[7].

ويعرفه (روبرت دال) على أنه: (نمط مستمر للعلاقات الإنسانية،ويشتمل على قدر هام من القوة والسلطة والسيطرة)[8].

وهناك من يُعرِف النظام السياسي على أنه: (مجموعة عناصر

مهمتها الإبقاء على المجتمع من حيث هو كيان حَي قائم بذاته تديره سلطة سياسية)[9].

ومن خلال كل ما تقدم يمكن تقديم تعريف جامع شامل للنظام السياسي فهو: (إطار شامل تتولى فيه مؤسسات الدولة السياسية والدستورية ـ التشريعية والتنفيذية والقضائية ـ مهمة إدارة شؤون المجتمع بغية تحقيق سعادته ورفاهيته).

المطلب الثاني
خصائص النظام السياسي

يمثل النظام السياسي أحد النُظم السائدة في المجتمع، فهناك النظام الاجتماعي الذي يعد الأصل لتلك النظم، وهناك النظام الجغرافي ـ البيئة المحيطة ـ والنظام الثقافي والنظام الاقتصادي والنظام القانوني والإداري فضلاً على النظام السياسي، مع إن هذه النُظم متعايشة ومتفاعلة مع بعضها[10]، لكن النظام السياسي ـ الذي يعد أحد تلك النُظم الاجتماعية ـ يتميز عنها بسمات وخصائص عدة أهمها[11]:

1. **العلوية (السمو):** لأن النظام السياسي يمتلك السلطة العليا، وبذلك تكون قراراته ملزمة للمجتمع برمته.
2. **استقلال ذاتي نسبي:** إذ تحكم العلاقات الواقعة ضمن النظام السياسي قواعد قانونية وسياسية خاصة شبه مستقرة، ودائمة إلى حد ما.
3. **الفاعلية:** إذ يعد النظام السياسي أكثر تأثيراً من ـ وفي ـ سائر النُظم

الأخرى الموجودة في المجتمع، وذلك بفعل امتلاكه للسلطة السياسية، ومن ثم له القدرة على تنظيم طاقات المجتمع.

4. التفاعل: إذ يتفاعل النظام السياسي والنُظم الأخرى السائدة في المجتمع: ففي الوقت الذي يؤثر النظام السياسي بالنُظم الأخرى فهو يتأثر بها.

المطلب الثالث
وظائف النُظم السياسية المعاصرة وأهدافها

يمكن تحديد أهم وأبرز وظائف النُظم السياسية المعاصرة بما يأتي[12]:

1. تحديد أهداف المجتمع ومتطلباته، ويتحقق ذلك عبر مايعرف بالتخطيط.
2. تعبئة طاقات المجتمع المادية وغير المادية وتوظيفها، وفي مقدمتها الطاقات البشرية والثروات.
3. تحقيق الانسجام والتعايش بين أبناء المجتمع الواحد على اختلاف انتماءاتهم وتوجهاتهم ومعتقداتهم (الوحدة الوطنية).
4. المطابقة بين القواعد الدستورية والقانونية والواقع السياسي: أي إضفاء الشرعية على الحياة السياسية ويتم ذلك من خلال تطبيق النصوص الدستورية والقانونية بشكل فعلي على الواقع[13].
5. توفير الحماية والأمان للمجتمع، ما يعني العمل على إرساء دعائم السلام.
6. العمل على تحقيق التنمية والتطور في مناحي الحياة المختلفة.

7. العمل من أجل الحصول على الرفعة والعزة والعظمة للمجتمع والدولة.

وكل هذه الوظائف تعد بمثابة وسائل لتحقيق الهدف الأسمى والأهم، ذلك الهدف الذي وجد من أجله كل نظام سياسي، ألا وهو: **تحقيق سعادة ورفاهية المجتمع**، بدءاً بالحفاظ على وجوده وأمنه واستقراره مروراً برعايته وتنظيم شؤونه بكل الوسائل والإمكانات المتاحة وصولاً إلى سعي النظام السياسي لتوفير كل متطلباته وتحقيق كل طموحاته.

ولكن الإشكالية في تحقيق هذا الهدف لا تكمن في مدى قدرة وجدية القائمين على السلطة على توظيف طاقات المجتمع المادية والبشرية المتاحة فحسب، بل يعتمد هذا الأمر ـ بذات الوقت ـ على حجم الإمكانيات المتاحة والقدرة على مواجهة التحديات والأزمات التي تواجهها كل النُظم السياسية لا سيّما في بداية نشأتها.

المطلب الرابع
الأزمات التي تواجه النُظم السياسية

هناك أزمات عدة تواجه النُظم السياسية في مراحلها المختلفة، تشكل بمثابة تحديات لابد من مواجهتها بكل الوسائل والسبل، وعلى ذلك كلما استطاعت تلك النُظم معالجة تلك الأزمات وتجاوز التحديات، كلما كان ذلك مؤشراً على تطورها، ومن تلك الأزمات ـ التحديات ـ ما يأتي:

1. **أزمة الهوية والانتماء(بناء الأمة)**: ترتبط الهوية بوجود شعور بالانتماء

المشترك بين الأفراد الذين يعيشون معاً على إقليم محدد ويخضعون لسلطة دولة ما، وحينذاك أيضاً يتولد شعور بين هؤلاء الأفراد بأنهم متميزين عن غيرهم من الجماعات ـ المجتمعات ـ الأخرى ويجمعهم الولاء للدولة التي ينتمون لها، وحينذاك تتعزز روح المواطنة ويتنامى الشعور بالانتماء للوطن (الدولة/ الأمة).

وعلى ذلك تنشأ هذه الأزمة حينما يضعف هذا الشعور لدى هؤلاء الأفراد، لذا فإن الجهود التي يبذلها النظام السياسي في هذا الإطار تهدف إلى بناء أمة تتسم بالتماسك والانسجام تكون فيه غلبة الولاء للدولة ـ الوطن ـ على حساب الولاء للانتماءات الفرعية الأخرى كالقومية والعشائرية والمناطقية والدينية والمذهبية وما إلى ذلك[14]، ويتحقق ذلك من خلال العمل على خلق جهاز سياسي وإداري يستوعب كل أبناء المجتمع الواحد على اختلاف انتماءاتهم ويضمن لهم حقوقهم بشكل عادل دونما تمييز.

2. أزمة الشرعية (بناء الدولة): هذه الأزمة ذات صلة وثيقة بأزمة الهوية، وهي تتعلق بتحقيق الاتفاق حول شرعية السلطة ومآل هذا الأمر هو بناء الدولة، وفي الكثير من النُظم السياسية المعاصرة ـ لا سيّما حديثة النشأة ـ تعد هذه الأزمة مشكلة دستورية، ذلك لأنها تدور حول تحديد ماهية السلطة المركزية من خلال بيان مكوناتها (السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية) وطريقة تكونها واختصاصاتها والعلاقة بينها وبين السلطات المحلية من الناحية الدستورية، ومدى تجسيدها لمبدأ السيادة الشعبية وسيادة القانون وضمان الحقوق والحريات للمواطنين[15]، وكل ذلك سيفضي إلى

شيوع حالة الرضا والقبول ومن ثم الطاعة والالتزام بتشريعات وقرارات النظام القائم.

3. **أزمة التغلغل:** هذه الأزمة تظهر حينما لا تتمكن الدولة ـ وهي أهم مكون في النظام السياسي ـ من التغلغل في مختلف أجزاء المجتمع وعلى كل الأصعدة، وهذا هو التحدي الأساسي الذي يعطل قدرة النظام على تحريك المجتمع، وتظهر الحاجة لمواجهة هذا التحدي في النظام السياسي الذي يسعى القائمون على إدارته إلى إنجاز متطلبات التنمية بكل ضروبها، وعلى وجه الخصوص التنمية السياسية.

ولا ريب إن حل أزمة التغلغل يستدعي أن يكون القابضين على السلطة قادرين على يصلوا إلى أبعد نقطة في البلد، وأن يعملوا على ردم الهوة بين النخبة الحاكمة وعامة الناس، ويتأسس ذلك على بناء جسور الثقة بين الطرفين وتمتين الروابط بينهما، ما يفضي بالنتيجة إلى تحريك الناس باتجاه دعمهم لبرامج التنمية، التي يتبناها قادة النظام السياسي.

4. **أزمة المساهمة:** المساهمة هي المشاركة الشعبية في الحياة السياسية لهذا البلد أو ذاك، فما زالت الكثير من النُظم السياسية المعاصرة تواجه مثل هذه الأزمة، وفي الوقت الذي يزداد عدد المساهمين في الحياة السياسية تزداد المطالب التي توجه إلى النظام السياسي ما يفضي إلى ضرورة استجابة النظام ـ في الأقل ـ لمعظم تلك المطالب، وخلاف ذلك تتعثر مسيرة النظام، ومن المفترض أن يفضي توسيع آفاق المساهمة إلى تعزيز الديمقراطية، ولكن الإشكالية التي تعترض هذا السبيل نرى أن الكثير من النُظم

السياسية المعاصرة تسعى إلى تعبئة الجماهير باتجاه دعم وإسناد سياساتها التي تهدف إلى ضمان مصالح النخب الحاكمة دون غيرها.

5. **أزمة الاندماج أو التكامل:** الاندماج هو: (العملية التي تمثل بإدخال كل الأجزاء المختلفة داخل الكل، ووضع كل من هذه الأجزاء المندمجة في حالة الشروط نفسها)[16]، كما أنه يعني: (اندماج شخص أوجماعة في بنية أكبر أو في نمط سلوك معروف)[17]، والاندماج لا يعني الصهر ألقسري أو التصيير أي أن يتخلى الفرد أو الجماعة عن كل معتقداتهم وتوجهاتهم وحتى انتماءاتهم لتحل محلها معتقدات وتوجهات وانتماءات الجماعة التي يندمجون، بل ينبغي أن يحتفظ هؤلاء بحقهم بما يؤمنون به ويعتزون ويتمسكون بانتماءاتهم، وعلى ذلك فالاندماج يعني التكامل والتلاحم الوطني بين أبناء الشعب الواحد[18].

أن الاندماج أو التكامل الوطني يتطلب خلق إجماع وطني ثقافي - إيديولوجي على درجة من الشمول، وبعبارة أخرى تحقيق إدماج جماهير الشعب في المؤسسات ومنظومات القيم المركزية، وعلى ذلك فالاندماج يتطلب الاستعاضة عن عدد كبير من المؤسسات التقليدية والدينية والطائفية والعرقية والعائلية بمؤسسات وطنية واحدة[19].

وتنصب مشكلة الاندماج أو التكامل على المدى الذي ينتظم فيه النظام السياسي في صيغة نظام روابط متفاعلة فيما بينها، وتقوم هذه الروابط بين مختلف الجماعات الساعية وراء مطالب لها لدى

النظام، فضلاً عن الروابط بين موظفي الدولة والمواطنين، وبالتالي يقتضي تعزيز تلك الروابط ربط عمل الحكومة بالسياسة الشعبية، وعلى ذلك يعد حل أزمة الاندماج حلاً لأزمات بناء الأمة والتغلغل والمساهمة[20].

وفي الكثير من النُظم السياسية المعاصرة لا تكون جماعات المصالح متفاعلة، وعلى ذلك تسعى كل واحدة منها لتحقيق مطالبها لدى النظام بصورة منفصلة عن الجماعات الأخرى، والأدهى من ذلك قد تكون مؤسسات النظام ـ التي يقع على عاتقها مهمة الاستجابة لكل هذه المطالب في وقت واحد ـ هي ذاتها غير منسجمة[21].

6. أزمة التوزيع: تنطوي هذه الأزمة على كيفية ومدى قدرة النظام السياسي على توزيع المنافع والخدمات بين أبناء المجتمع الواحد بشكل عادل، وتتباين الوسائل والآليات التي تعتمدها النُظم المعاصرة في مواجهة هذه الأزمة، فهناك أنظمة تتدخل بصورة مباشرة لفرض توزيع جديد للملكية ـ على سبيل المثال في القطاع الزراعي ـ فضلاً على السيطرة على التجارة الداخلية والخارجية، كما تقوم بنفسها بتقديم الخدمات والمنافع للأفراد والجماعات، وهناك أنظمة تتدخل في مجالات معينة وتترك ما عداها للأفراد والجماعات على أن يقتصر دورها على توفير فرص متكافئة للجميع، وفي كل الأحوال تفضي عملية السيطرة من قبل النظام، على مشكلة التوزيع وإلى تسريع عملية التنمية على وجه الجملة والسياسية على وجه التحديد .

على وفق ذلك فإن تقدم كل نظام سياسي ونجاحه في بلوغ أهدافه، التي تصب جلها بالمحصلة في تحقيق سعادة ورفاهية

المجتمع، يعتمد على قدرته على مواجهة تلك الأزمات والتحديات واجتيازها في أقصر مدة زمنية ممكنة، وذلك من خلال وضع البرامج والخطط الكفيلة بإيجاد الحلول الناجعة لها.

المطلب الخامس
مناهج دراسة النُظم السياسية المعاصرة

ظهرت منذ بداية القرن الماضي مناهج جديدة لدراسة الظاهرة السياسية، ومن ثم كان لهذه المناهج آثار على دراسة النُظم السياسية المقارنة على بخاصة، فبعد أن كان المنظرون يركزون على الفلسفة السياسية التي تعتمد على دراسة ما يجب أن تكون عليه الوقائع السياسية، أضحت المناهج الجديدة تركز على دراسة تلك الوقائع كما هي، ما أفرز وطور اتجاه منهجي جديد يؤكد على دراسة السلوك، وتم تطبيق هذا المنهج لرصد الظواهر السياسية، ويلاحظ على هذا المنهج إنه يستعمل الوسائل الإحصائية الرياضية، كالمقابلات واستطلاعات الرأي العام ونسب المشاركين في التصويت، ولكن هناك من يرى إن هذا المنهج ربما يدفع الباحث للابتعاد عن التحليل، وصعوبة إدراك حقيقة المشاكل السياسية في المجتمع[22]، وذلك بفعل دخوله في متاهات رقمية معقدة.

ومع بداية العقد السادس من القرن الماضي، ظهرت نظريات ومناهج عدة ترمي إلى بناء أسس نظرية جديدة في ميادين دراسة الظواهر الاجتماعية بعامة، والظواهر السياسية على خصوصاً، وتتفاوت أنماط تلك المناهج بين الوصف والتفسير والتحليل والمقارنة والإستشراف(التنبؤ) المستقبلي، ومن أهم هذه المناهج ما يلي:

أولاً: منهج المؤسسي (القانوني)

يؤكد دعاة هذا المنهج، على أن الدولة هي وحدة التحليل السياسي باعتبارها مجموعة من المؤسسات الدستورية والسياسية وأسلوب ممارسة السلطة من خلالها، والتي تبين بدورها الكيفية التي تتشكل على وفقها تلك المؤسسات وطبيعة الاختصاصات التي تمارسها، وعلاقتها مع بعضها وعلاقاتها مع المواطنين، وكل ذلك يحدد شكل نظام الحكم، والمرجع في ذلك كله القواعد الدستورية ـ مدونة أو عرفية-، وبالتالي تنحصر الدراسة على وفق هذا المنهج في إطار دستوري وقانوني، وصفي وشكلي، ولكن هذا هو المنهج المؤسسي التقليدي، أما المنهج المؤسسي الحديث فهو منهج يهتم بجوانب أخرى يتعلق بتفاعل المؤسسة مع بيئتها ومن ثم أدخلت في حساباتها السياقات الثقافية والاقتصادية والاجتماعية والتاريخية التي تعمل فيها المؤسسة، وعلى ذلك يرى دعاة هذا المنهج أن بناء المؤسسات الدستورية والسياسية هو جوهر التنمية والتقدم السياسيين[23].

ويثير هذا المنهج جوانب عدة منها[24]:

1. **الهدف من تكوين المؤسسة:** فالمؤسسات الدستورية والسياسية تتكون لتحقيق هدف أو جملة من الأهداف، فالبرلمان مثلاً يتكون بهدف تجسيد إرادة الشعب وتلبية مطالبهم.
2. **كيفية توظيف أعضاء المؤسسة:** يختلف إسلوب التوظيف من مؤسسة لأخرى داخل الدولة الواحدة ومن نظام لآخر، وربما حتى من وقت لآخر، وتلك الأساليب تتراوح بين الانتخاب ـ المباشر وغير المباشر ـ والتعيين والوراثة، وربما تأخذ المؤسسة الواحدة بأكثر من إسلوب.

3. **بنى المؤسسة:** وتعني الوحدات التي تضمها المؤسسة، فالسلطة التشريعية ـ البرلمان ـ قد تتكون من مجلس واحد أو من مجلسين، والسلطة التنفيذية قد تتكون من هيئة واحدة ـ رئيس الدولة ووزرائه ـ أو من هيئتين ـ رئيس الدولة ومجلس الوزراء ـ وكل منهم يضم لجان دائمة أو مؤقتة وأقسام إدارية وفنية ودوائر تابعة.

4. **اختصاصات المؤسسة:** يحدد الدستور ـ المدون أو العرفي ـ أو القانون اختصاصات كل مؤسسة من مؤسسات النظام السياسي.

5. **علاقة المؤسسة بالمؤسسات الأخرى:** وهنا تثار مسألة التعاون والصراع بين المؤسسات لا سيّما المؤسستين التشريعية والتنفيذية، أما القضاء فينبغي أن يكون مستقلاً وحيادياً.

6. **الثقل النسبي للمؤسسات:** تتباين أهمية وأوزان المؤسسات الدستورية والسياسية من نظام سياسي لآخر، ففي بعضها يكون البرلمان أقوى من الحكومة وفي البعض الآخر بالعكس، وهناك أنظمة تكون فيها المؤسسة العسكرية أقوى وأكثر نفوذاً من سائر المؤسسات.

7. **توزيع الأدوار داخل المؤسسة:** لما كانت المؤسسة تضم عدداً من الأفراد الأعضاء، لذا فلكل منهم دوراً يؤديه، وبالرغم من إن تلك الأدوار مكملة لبعضها لكنها تتفاوت من عضو لآخر، فبكل تأكيد يتولى رئيس المؤسسة أو نائبه دوراً أكثر أهمية من سائر الأعضاء، وذلك بحكم تدرج المسؤولية والسلطة.

8. **التغير المؤسسي:** لا شَّك إن كل المؤسسات عرضة للتغيير

باستمرار، وهذا التغيير يمكن أن يكون بتطويرها أو دمجها مع مؤسسة أخرى أو شطرها إلى مؤسستين أو أكثر، وقد يكون التغيير بفعل عملية نضج أو تطور تمر بها المؤسسة ذاتها، أو أنه يأتي استجابة لعوامل اقتصادية أو اجتماعية أو ثقافية.

9. **حدود تأثير المؤسسة:** تتفاوت المؤسسات في درجة ومدى تأثيرها، فبلا أدنى شك تعد الحكومة في معظم النُظم السياسية أقوى مؤسسة في المجتمع، إذ يمتد تأثيرها إلى مختلف مجالات الحياة وعلى كل المستويات، كما يتفاوت تأثير المؤسسات ذاتها من نظام سياسي لآخر.

وعلى ذلك يرى الكثير من علماء السياسة إن جوهر عملية بناء الدولة، يقوم على أساس إقامة مؤسسات فاعلة وقادرة على اكتساب شرعية ذاتية، وتكون ذات قيمة وتحقق قدر من الاستقرار، ولقياس مستوى المؤسسة طرح (صموئيل هنتجتون) معايير أربعة وهي[25]:

أ. التكيف[*]: وهي القدرة على مواجهة التغيرات في البيئة(داخلياً وخارجياً)، ويتحقق ذلك من خلال طول عمر المؤسسة وتغيير قياداتها بشكل سلمي وتغيير مهامها.

ب. التعقيد: أي أن يكون للمؤسسة وظائف ومهام متعددة، وتضم كل مؤسسة وحدات فرعية تعكس قدر كبير من التخصص.

ت. الاستقلالية: ويتطلب ذلك توفر تخصيصات مالية مستقلة للمؤسسة، وقدرة ذاتية على توظيف أعضائها.

ث. درجة من الرضا والتوافق بين أعضاء المؤسسة لتحقيق التماسك والإنسجام داخلها.

ثانياً: منهج الوظيفي

استعمل مفهوم (الوظيفة) في علم الأنسان (anthropology) من قبل كل من (مالينوفسكي) و(راد كليف ـ براون)، كما استعمل من قبل عالم الاجتماع (تالكوت بارسونز) وهذا المفهوم مأخوذ من دراسة علم الحياة من خلال التعرف على الطريقة التي تفيد إدامة الكائن الحي، ويعتمد هذا المفهوم ـ وفق بارسون ـ على فكرة التداخل والتعاون القائم بين كل الأجزاء والعناصر المكونة للنظام الاجتماعي، فكل عنصر يؤدي وظيفة أو أكثر بغية الحفاظ على حيوية وإدامة حياة النظام[26].

وقد طور كل من (جابريل الموند) و(باول) مفهوم الوظيفة واستعملوه نظرياً في دراسة النُظم السياسية، فهما يران إن الأخيرة لها دور وظيفي في المجتمع السياسي من خلال مواجهتها لتحديات أربع، وهي: (بناء الدولة وبناء الأمة والمشاركة والتوزيع)، وبالتالي فإن أي نظام سياسي يثبت قدرته على مواجهة تلك التحديات سيجعله في عداد النُظم المتقدمة[27].

ويرى (ألموند) أن الوظائف التي تؤديها النُظم السياسية تكاد تكون متشابهة، بالرغم من اختلاف البنى التي تباشرها، لذا فالنظام السياسي هو مجمل التفاعلات التي تتعلق بوظيفتي: **التكامل والتكيف** عن طريق الاستعمال الفعلي للإكراه المادي المشروع، أو التهديد باستعماله، ومن ثم يقسم وظائف النظام السياسي إلى وظائف مدخلات (Input -Functions) وتتضمن عمليات التنشئة السياسية والتوظيف السياسي

والتعبير عن المصالح وتجميعها والاتصال السياسي، ووظائف مخرجات (Ouput -Functions) والتي تنحصر في صنع القواعد القانونية وتطبيقها[28]، ولكن فيما بعد طور (الموند) رؤيته لوظائف النظام ميّز بين مستويات وظيفية ثلاث لتلك الوظائف وهي[29]:

أ. وظائف التحويل: وتتضمن عمليات التعبير عن المصالح ومن ثم صياغة القواعد القانونية وتطبيقها وإدامة الاتصال.

ب. وظائف التكيف والاستمرار: وتدور حول التنشئة والتوظيف السياسيين، أما التنشئة فهي التربية السياسية [30]، أما التوظيف فهو عملية اختيار القيادات وتدريبها.

ت. قدرات النظام: وتتعلق بفعالية أدائه وسلوكه السياسي داخلياً وخارجياً، وهذه القدرات هي: استخراجية تتعلق بتوظيف الموارد والطاقات المادية والبشرية، وقدرات تنظيمية تتعلق بضبط وتوجيه سلوك الأفراد والجماعات، وقدرات توزيعية تتعلق بتوزيع الموارد بشكل عادل، وقدرات رمزية تتعلق باستخدام الرموز لجلب تأييد المواطنين (علم، اناشيد، استعراضات...إلخ)، وقدرات استجابية تتعلق بتلبية النظام لمطالب البيئتين الداخلية والخارجية، ومن ثم القدرة الدولية وتتضمن مجمل القدرات المذكورة على الصعيد الخارجي.

ثالثاً: منهج التقدم أو التنمية السياسية:

يعد هذا المنهج بمثابة تطوير للمنهج الوظيفي، ويعد (لوسيان باي) من الوظيفيين الذين استعملوا المفاهيم الوظيفية النظرية في تحليلاتهم للواقع السياسي للدول النامية ـ (والتي تسمى دول العالم

الثالث التي استقلت بعد خضوعها لعقود طويلة للدول الاستعمارية، وهي معظم الدول الآسيوية والأفريقية ودول أميركا اللاتينية)-، ويقول (لوسيان) في هذا الصدد: (إن دخول كثير من المجتمعات الجديدة والمتخلفة في مختبر عالم السياسة، ساهم بدرجة كبيرة في محاولات صياغة مفهوم التنمية السياسية)[31]، وقد أضاف (لوسيان) مفاهيم ومعايير وحلول للتقدم والتنمية السياسيين[32].

1. **المنهج النظمي (System)**: يعد هذا المنهج من أكثر المناهج شيوعاً في دراسة النُظم السياسية والنشاطات السياسية، كما أن المناهج الأخرى ـ لاسيّما منهج الاتصال والمنهج المؤسسي والمنهج البنائي/ الوظيفي ـ تعتمد على الكثير من الأفكار والتصورات المستعملة في هذا المنهج. وعلى وفق هذا المنهج يعد النظام هو وحدة التحليل، وعلى ذلك استعمل (ديفيد أستن) هذا المفهوم (System) باعتباره مجموعة من العناصر المتداخلة والمترابطة والمتفاعلة بنائياً ووظيفياً وبشكل منتظم، وأي تغير يطرأ على أي عنصر يؤثر على سائر عناصر النظام، وعلى ذلك عرف النظام السياسي على أنه: (مجموعة من التداخلات أو التفاعلات السياسية المستمرة في مجموعة سياسية معينة، فالنظام هو جزء من كل اجتماعي يدخل في علاقات معقدة مع البناء الاجتماعي المتكامل).

وتعود فكرة التداخل والتفاعل بين الجزء والكل إلى الكاتب الأميركي (ليونتيف)، حينما استعملها نظرياً في مجال الاقتصاد، فقد بين في كتابه: (أساس الاقتصاد الأميركي: 1914 ـ 1929) والصادر سنة 1941، العلاقة بين الصناعات وعلى وجه الخصوص دورة البضائع من قسم إلى آخر، فدخول البضائع في الصناعة (Inputs) وخروجها من

قسم إلى آخر (Outputs)، والنظام الاقتصادي يقوم على استلام مدخلات الإنتاج وخروجه على شكل منتجات كاملة ومهيئة للاستهلاك، وتؤثر هذه المنتجات على الدخل في بعض الحالات، بشكل عكسي، من خلال ما أسماه بالتغذية الاسترجاعية (Feedback)، وعلى ذلك تبنى ـ ديفيد أستن ـ هذه النظرية وطبقها في تحليله للنظام السياسي[33].

لذا يتكون النظام السياسي ـ لدى استن ـ من[34]:

أ. **المدخلات**: هي الضغوط والتأثيرات التي يتعرض لها النظام السياسي وتدفعه للنشاط والحركة، وهذه المدخلات تنبع من البيئة الداخلية، فحصول أزمة اقتصادية أو تغير في القيم الثقافية يؤثر حتماً على النظام السياسي، والمدخلات تقسم إلى: **مطالب** (عامة أوخاصة) **ومساندة** (تأييد وولاء وتمويل ومساندة وما إلى ذلك).

ب. **عملية التحويل**: هي عملية استيعاب للمطالب في أبنية النظام التشريعية والتنفيذية، ومن ثم غربلتها لتحويل البعض منها إلى قرارات.

ت. **المخرجات**: هي عملية استجابة للمطالب الفعلية أو المتوقعة ومن ثم اصدار قرارات أو تبني سياسات، وقد تكون بشكل ايجابي أو سلبي أو رمزي، ايجابياً من خلال تلبية المطالب، وسلبياً اللجوء لأساليب قمعية لردع المطالبين، ورمزياً من خلال تقديم الوعود أو إثارة مشاعر الخوف من مخاطر تهديد خارجي أو داخلي.

ث. **التغذية الاسترجاعية:** تشير إلى عملية تدفق المعلومات من البيئة إلى النظام السياسي عن نتائج سياساته وقراراته، وبالتالي فهي عملية تفاعل بين المدخلات والمخرجات، ومن ثم تصحيح مسار النظام السياسي.

(شكل ـ 1) رؤية ديفيد أستن لعمل النظام السياسي

المدخلات: البيئة الداخلية والخارجية		مؤسسات النظام السياسي	المخرجات	
مطالب	مساندة	عمليات التحويل داخل بنى النظام	قرارات	سياسات

ــــــــــــــ التــــغذيـــة الاســـترجـــاعــــية ــــــــــــــ

المصدر: حامد عبدالماجد: مقدمة في منهجية دراسة وطرق بحث الظواهر السياسية، بغداد، مكتبة السنهوري، 2000، ص، 56.

2. منهج صنع القرار:

أ. **ماهية صنع القرار:** تقوم عملية صنع القرار على أساس اختيار بديل من بين مجموعة من البدائل المطروحة أمام صانع القرار، ويعد منهج صنع القرار من المناهج الشائعة في البحوث السياسية عموماً وبحوث النُظم السياسية خصوصاً، ويجري ذلك على أساس النظر إلى إن كل النُظم السياسية وعلى اختلاف طبيعتها تقوم بوظيفة صناعة القرارات[35].

وتتطلب عملية صنع القرار تحديد وحدة صناعة القرار،مكوناتها وتنظيمها والعلاقات التي تربط أعضائها، ومن هم صناع القرار وما هي أطباعهم ومصالحهم وقيمهم وتوجهاتهم، وأساليب اختيارهم ومن ثم العوامل التي تؤثر في تلكم العملية[36].

ففي أي نظام سياسي هناك أشخاص يصنعون القرارات سواء كانوا يعملون بشكل إنفرادي أو من داخل مؤسسات معينة، وفي كل الأحوال يؤثر على سلوك هؤلاء صفاتهم الشخصية وخلفياتهم الاجتماعية ومستواهم التعليمي وخبراتهم وأعمارهم ومعتقداتهم وانتماءاتهم ودوافعهم النفسية، والآليات والقواعد المتبعة وما إلى ذلك.

إن لكل نظام سياسي أسلوبه في اختيار القيادات السياسية، فقد يكون الأسلوب المعتمد هو التعيين (على أساس الكفاءة أو الانتماء أو الولاء) أو الانتخاب (المباشر أو غير المباشر) أو الوراثة (أي يخلف الأبن أبيه)، ولا ريب ينعكس هذا الأمر على سلوك صناع القرار، كما أن الأخير يتأثر بالبيئة التي يعمل فيها هؤلاء، وتلكم البيئة تتضمن واقع اجتماعي وواقع سياسي، أما الواقع الاجتماعي فيشمل متغيرات متفاعلة عدة منها: الرأي العام والقوى الاجتماعية والتيارات الفكرية، أما الإطار السياسي فيضم مجموعة من الهيئات والوحدات والقواعد المنظمة، التي يتكون منها النظام السياسي والتي يعمل في ظلها صناع القرار.

ب. **إجراءات أو مراحل صناعة القرار:** هناك سلسلة من الإجراءات أو المراحل تتبعها معظم النُظم السياسية ـ لا سيّما العريقة منها ـ بغية التوصل إلى القرارات، فهي تبدأ بتحديد المشكلة وجمع المعلومات حولها، ومن ثم وضع أفكار وتصورات حول المشكلة المطروحة، وماينبغي عمله لمواجهتها مروراً بتقدير آثار كل البدائل المطروحة لحلها، وصولاً إلى مرحلة تنفيذ القرار الذي تم اتخاذه من قبل صانعيه، وتأتي بعد ذلك عملية تقييم القرار وتخضع تلك

العملية إلى معايير عدة منها: المعلومات المتوفرة، ودرجة المشورة في عملية صنع القرار، وأهمية القرار والحاجة لإتخاذه ومن ثم الآثار المترتبة على اتخاذ القرار وهل حقق الغاية المرجوة أم لا؟.

ت. **أساليب صنع القرار:** إن عملية صناعة القرار تتطلب من صانعي القرارات اتباع أساليب متعددة منها: **المساومة:** تعني التوصل إلى حلول مفيدة للطرفين، **والتنافس:** هو نشاط يسعى من ورائه طرفان أو أكثر لتحقيق هدف أو أهداف متطابقة أو متقاربة، وقد يلجأ المتنافسون إلى المساومة، **والصراع:** يحصل في حالة تعارض أهداف الفاعلين السياسيين، ونجاح طرف يعني خسارة الآخر وقد يفضي الصراع إلى نتائج مدمرة لطرف ما أو لكل الأطراف المتصارعة، **والتعاون:** مع وجود تعارض في الأهداف، ولكن لايمكن نكران وجود أهداف مشتركة بين الأطراف المتفاعلة سياسياً، وهو مايدفعها للتنسيق والتشاور لتحقيق تلك الأهداف وضمان مصالح الجميع.

3. **منهج الاتصال:** لا شَّك في إن مجمل العمليات التي تجري داخل النظام السياسي هي بمثابة عمليات تفاعلية ـ تأثير وتأثر ـ مصدرها الأساس هو الاتصال، وهو عملية نقل المعلومات بين المكونات المختلفة للنظام السياسي، ويتحقق ذلك عبر قنوات وإجراءات متنوعة،مباشرة وغير مباشرة، أقوللاً وأفعللاً، لذا يعد هذا المنهج من المناهج المهمة في دراسة العلوم السياسية على وجه العموم ودراسة النُظم السياسية على وجه الخصوص، ذلك أن المواطنين يحاولون توصيل رغباتهم ومطالبهم إلى القابضين على السلطة،

وبالمقابل يسعى الأخيرون إلى إيصال قراراتهم إلى الطرف الأول(المواطنون) بغية نيل رضاهم وتأييدهم، وبكل تأكيد فإن تلك القرارات والنتائج التي تترتب عليها تقوم على المزيد من المعلومات، وبذلك يسري الاتصال في كل جوانب الكيان الاجتماعي والسياسي، وعلى ذلك فإن دراسة النُظم السياسية على وفق هذا المنهج تتركز حول السلوك والأفعال، التي تتعلق بتبادل المعلومات عبر مايسمى بالرسائل فيما بين الحكام والمحكومين.

ويقوم هذا المنهج على عناصر عدة وهي[37]:

أ. المُرسِل: يمكن أن يكون شخص أو مؤسسة.

ب. الرسالة: هي المعلومات المتدفقة من المرسل إلى المستقبل.

ت. القنوات: هي الوسائل التي تتدفق من خلالها المعلومات(الرسائل) بين مكونات النظام السياسي.

ث. أنواع المعلومات التي تتضمنها الرسائل.

ج. القواعد والإجراءات التي تحكم الإتصالات داخل النظام السياسي.

ح. المُستقْبِل: هو الجهة (أفراد وجماعات ومؤسسات وتنظيمات) التي تتلقى المعلومات (الرسائل).

خ. التغذية العكسية: هي المعرفة بنتائج العملية الاتصالية وحدود الاستجابة لها ومدى تأثيرها في المستقبل.

فالعملية الانتخابية هي بمثابة نظام اتصالي، مصدره (المرسل)

المرشح للمنصب السياسي، ومايطرحه على الناخبين من وعود انتخابية هو الرسالة، والقناة قد تكون الصحف أو القنوات الفضائية أو اللقاءات المباشرة، والمستقبل هو الجمهور والتغذية العكسية هي انتخاب أو عدم انتخاب المرشح[38].

وعلى وجه الجملة لا تخلو العملية الاتصالية من تعقيد ومتاعب لا سيّما إذا كانت المعلومات المتاحة مشوهة، لذا فكلما كانت مصادر المعلومات موثوقة وقيّمة، كلما عزَز ذلك دور وتأثير المرسل على المستقبل، وكلما كان الأخير يمتلك مصادر القوة والتأثير الفاعلة وكانت قنواته سليمة ونافذة، كلما كانت درجة الاستجابة للرسالة من المستقبل كبيرة، وعلى ذلك تتفاوت درجة تأثير الرسائل من مؤسسة لأخرى ومن شخص لآخر، فعلى سبيل المثال تكون درجة تأثير الأسرة في مجال التنشئة الاجتماعية والسياسية أكبر من تأثير المؤسسات الأخرى[39]، مع الأخذ بنظر الاعتبار إن درجة الأستجابة من قبل المستقبل تختلف من شخص لآخر، سيّما إذا كان هناك هامش للانتقائية.

7. منهج الجماعة: يركز هذا المنهج على دراسة الجماعة باعتبارها مجموعة من الأفراد، التي تتفاعل فيما بينها سعياً نحو أهداف سياسية مشتركة، ومن أنواع تلك الجماعات: الجماعات المؤسسية كالأسرة والبرلمان والمنظمة، والجماعات الفئوية التي يشترك أفرادها في سمة معينة طبيعية أو مادية، والجماعات التفاعلية، والجماعات المحتملة، كما أن الجماعات قد تكون منظمة أو غير منظمة ورسمية وغير رسمية، ودائمة ومؤقتة[40]، وعلى ذلك يعد النظام السياسي بمثابة شبكة من الجماعات تتفاعل فيما بينها، وهذا التفاعل عبارة عن ضغوط وضغوط مضادة، وكل ذلك يحدد

حالة النظام السياسي، وعلى ذلك فالصراع بين هذه الجماعات هو الذي يقرر من الذي يحكم[41].

ويؤكد دعاة هذا المنهج على إن الجماعات المرجعية تمارس تأثيراً واضحاً على اتجاهات وسلوك أعضائها، فالأسرة والأصدقاء والمدرسة والحزب تغرس في عقول الأفراد قيماً وتصورات ومفاهيم منها ماهو سياسي ومنها ماهو اجتماعي له دلالة سياسية، ولكن يبقى هذا التأثير مرهون بدرجة ارتباط الفرد بالجماعة، كما يزداد تأثير الجماعة سياسياً كلما كانت قريبة من السلطة السياسية.

كما يتفاوت حجم تأثير الجماعات على النظام السياسي، فالأحزاب السياسية تمارس تأثيراً ملحوظاً في هذا الإطار، لا سيّما في النُظم ذات الحزب الواحد ونُظم الثنائية الحزبية وتكون درجة التأثير أقل في النُظم التي تتبنى التعددية الحزبية، كما إن جماعات المصالح تسعى للتأثير على السياسة العامة مع أنها تحجم عن تحمل مسؤولية مباشرة الحكم، وفي كل الأحوال تتوقف فاعلية الجماعة على عوامل عدة منها: حجم العضوية ودرجة تماسكها وحجم مواردها المالية والإطار السياسي السائد وطبيعة القضايا والمشاكل المطروحة، والأساليب التي تلجأ إليها ـ من تلك الأساليب المساومات ووسائل الإعلام والدعاية والمساندة الانتخابية، وخلق علاقات خاصة بجماعات أخرى، وبأشخاص ينتمون إلى مؤسسات الدولة البرلمانية والوزارية والإدارية وما إلى ذلك.

وبالمحصلة فإن هذ المنهج يكشف النقاب عن القوى الفعلية المحركة للنظام السياسي، كما أنه يصلح للتطبيق على جميع النُظم السياسية بحكم استحالة خلو نظام سياسي معاصر من الجماعات مع

اختلاف درجات تأثيرها، وبالتالي يعد هذا المنهج محاولة للإجابة على جملة من التساؤلات منها: ما هي الأنماط المختلفة للجماعات وكيف ترتبط بالنظام السياسي؟ وما صور التفاعل بين الجماعات ومؤسسات الدولة؟ وما أنماط الصراع والتعاون السائدة داخل كل جماعة وفيما بين الجماعات؟ وما حجم وتنظيم كل جماعة وارتباط ذلك بقدرتها على تحقيق أهدافها ومن ثم التأثير على النظام السياسي؟

ولكن من المآخذ التي تسجل على أنصار هذا المنهج ـ أكثر منها مآخذ على المنهج ذاته ـ أي أنهم ركزوا على دراسة جماعات المصالح في النُظم الغربية، أما الدراسات التي تعرضت لتلك الجماعات في العالم الثالث فهي شحيحة، كما أن هذا المنهج يتناول الجماعات الرسمية دون غيرها، مع أهمية الجماعات غير الرسمية في التأثير على عملية صنع القرار، ومرد ذلك يعود لصعوبة تحديد مكان وأساليب عمل تلك الجماعات.

8. منهج النخبة (الصفوة): يقوم هذا المنهج على أساس إن كل مجتمع ينشطر إلى: أقلية تَحكُم وأكثرية محكومة، ويرى أنصار هذا المنهج أنه أكثر المناهج ملائمةً في الدراسات السياسية المقارنة[42]، وكان(سان سيمون) أول من وضع أسس هذا المنهج في العصر الحديث، وقد نظر إلى المجتمع كهرم في قمته توجد صفوة سياسية، وعلى ذلك لا يمكن إجراء أي إصلاح في المجتمع إلا بتغيير النخبة(الصفوة)، لذا ينبغي ـ كما يرى سيمون ـ أن تسند مهمة الحكم إلى العلماء والفنانين وكبار الصناعيين، ما يعني أن يكون معيار النخبة الحاكمة هو الكفاءة والخبرة وليس الانتماء والولاء[43].

وبالرغم من إن معظم رواد هذا المنهج ـ ومنهم سان سيمون وموسكا وباريتو ـ يتفقون على أن كل مجتمع تحكمه صفوة، إلا إنهم يختلفون في تصورهم للأساس الذي تقوم عليه الصفوة، لذا هناك اتجاهات متباينة في هذا الإطار، منها:

أ. **الاتجاه التنظيمي**: تعود سيطرة النخبة إلى ما تمتلكه من مهارات وقدرات تنظيمية، أي قدرة على التماسك في مواجهة القوى الأخرى في المجتمع، ويؤكد (موسكا) على اختلاف طبيعة النخب الحاكمة باختلاف النُظم السياسية ويعود ذلك إلى عاملين هما: **تدفق السلطة وصور التوظيف (التجنيد)**، أما تدفق السلطة فيمكن أن يكون من أسفل إلى أعلى (بالانتخاب) أو بالعكس (بالتعيين)، أما التوظيف فيمكن أن يكون تجديد النخبة من النخبة القديمة (الحاكمة) أو يكون من النخبة الجديدة (من المحكومين).

ب. **الاتجاه النفسي**: يرى (باريتو) إن النخبة هي نتاج لعوامل نفسية معينة، وعلى ذلك قسم النخبة إلى: **نخبة حاكمة** وهي التي تتولى شؤون الحكم، و**نخبة غير حاكمة** تضم الأشخاص المرموقين في ميادين غير سياسية، وبعد أن تراجع عن هذا التقسيم، استعمل مفهوم (الرواسب) التي هي بمثابة انعكاس للميول الفطرية الإنسانية،وصنف هذه الرواسب في مجموعتين هما: رواسب تعكس الميل للتأمل والتفكير وهي التي تسود لدى أهل الذكاء والمكر، وأخرى تعكس الميل للبقاء والاستقرار والنظام وهي التي تسود لدى أهل القوة والنظام، والسياسة بحاجة لكليهما، وعلى ذلك تتفاوت النُظم

السياسية تبعاً لرواسب الصفوة الحاكمة، فإذا كانت من النوع الأول تحكم عن طريق الاقناع والترغيب، وتتخذ سياسات معينة لتلبية مطالب الجماهير ولمواجهة الأزمات، أما إذا رواسب الصفوة الحاكمة هي من النوع الثاني فإنها تحكم من خلال القوة وبالتالي تقمع المعارضة وتجعل الحفاظ على النظام العام هو الهدف الرئيسي للحكم.

ت. **الاتجاه الاقتصادي:** طرح (برنهام) نموذجاً يزاوج بين النظرية النخبوية والنظرية الماركسية، إذ يرى إن السياسة ماهي إلا صراع بين المجموعات للوصول للسلطة، كما إن السيطرة على وسائل الانتاج الرئيسية هي مصدر قوة النخبة ما يفضي إلى نفوذ اجتماعي وثروة وقوة سياسية.

ث. **الاتجاه المؤسسي:** يرى (س. رايت ميلز) بأن النخبة تتكون من أولئك الذين يشغلون مراكز قيادية في مؤسسات الدولة الاستراتيجية، كالسلطة التنفيذية والمؤسسة العسكرية والشركات الكبرى، ويعتمد تماسك النخبة على قوة الصلات بين المؤسسات، فالتقارب بين قادة المؤسسات يؤسس لوجود نخبة وطنية يتاح لها التحكم في عملية صنع القرار السياسي.

وعلى وجه الجملة تقتضي دراسة الصفوة (النخبة) تناول مسائل عدة منها[44]:

أ. **أساليب التعرف على النخبة، ومن تلك الأساليب:** أسلوب المناصب، وأسلوب صنع القرار، وأسلوب الشهرة.

ب. **تكوين النخبة:** أي كيف تتكون النخبة؟ بمعنى هل يتوقف دخول شخص للنخبة على حصوله على مهنة ما أو مكانة اقتصادية أو اجتماعية أوشهادة أو انتماء ديني أو عرقي، أم لا علاقة لتلك العوامل بهذا الدخول؟.

ت. **تجنيد النخبة:** أي ما هي المسالك والقنوات التي يسلكها الطامحون في القيادة في الوصول إلى قمة الهرم السياسي؟هل هي الحزب أم النقابة أم التنظيمات الدينية أم الحكم المحلي أم البيروقراطية[45] وما هي الآليات للوصول لتلك الغاية: هل هي الانتخاب أم التعيين وإذا كان الإسلوب الأخير فهل يقوم على الكفاءة أم الولاء والانتماء.

ث. **الثقافة السياسية للنخبة:** أي دراسة تصورات أعضاء النخبة وقيمهم واتجهاتهم وما إلى ذلك.

ج. **تكامل النخبة:** أي قياس درجة التماسك والتفاعل والاتفاق والتضامن والإحساس المتبادل بالثقة بين أعضاء النخبة.

خلاصة القول إن هذا المنهج يساعد على فهم أعمق للسلوك السياسي، لا سيّما أن كل النُظم السياسية وعلى اختلاف ألوانها وأصنافها لابد أن تحكمها نخبة ما، وبالرغم من أنه لا يهتم بالمخرجات (السياسات والقرارات)، إلا أنه يقدم إجابات تتصل بمدخلات صنع السياسة، ويركز على الفاعلين السياسيين أي أولئك الذين يخططون ويقررون، وبالتالي فهو يركز على جماعة بعينها داخل النظام السياسي ما يمكن من التحليل المتعمق والقياس، والأكثر من ذلك إن دعاة هذا المنهج ينسبون إليه أثره الكبير في خلق علم سياسة موضوعي ومحايد[46].

ولكن مع أهمية هذا المنهج إلا إنه يلاحظ عليه قلة الدراسات التطبيقية التي استعملته وذلك بفعل الصعوبات التي تواجهه، ومن تلك الصعوبات: صعوبة تحديد أعضاء النخبة مع صعوبة جمع معلومات عن خصائصهم الاجتماعية والشخصية ما يخلق مشكلة تفسير سلوك هؤلاء، والأهم من كل ذلك حالة التداخل بين الأفكار والمفاهيم وعدم وضوح الكثير منها ومن ذلك مفهوم النخبة ذاته، إذ عرفها (هارولد لاسويل) بإنها: القلة التي تحصل على الجزء الأكبر من أي قيمة، أو التي تحصل على الجزء الأكبر من القوة في الجماعة، أو إنها: تضم الأشخاص أصحاب النفوذ[47]في حين عرفها (جيريانت باري) على أنها: (أقلية صغيرة تؤدي دوراً مؤثراً في الشؤون السياسية والاجتماعية للمجتمع)[48].

9. **منهج الثقافة السياسية**: إن النظرة الشاملة للنظام السياسي ينبغي أن تأخذ بالحسبان بيئته الثقافية، إذ يتحدد سلوك الأفراد داخل المؤسسات السياسية بشكل كبير بقيمهم واتجهاتهم السياسية، كما إن مطالب المحكومين الموجهة للنظام السياسي واساليب تعبيرهم، تتأثر بلا أدنى ريب بالثقافة السياسية السائدة أو العامة[49]، والأكثر من ذلك قد يرتبط التغيير السياسي بالثقافة السياسية بشكل وثيق، فقد تكون الثقافة دافعاً للتغيير أو عائقاً أمامه[50].

وعلى ذلك فإن دراسة الثقافة السياسية يمكن أن تنصب على طبيعة الثقافة السائدة في بلد ما، أو أنها تهدف إلى التركيز على قياس درجة التغيير الذي يمكن أن يطال كل أو بعض عناصر الثقافة السياسية في بلد أو أكثر، ويتطلب هذا الأمر اتباع إسلوبين هما:

الإسلوب الأول هو الدراسة التتبعية ما يعني دراسة المجتمع في فترتين زمنيتين، أما **الإسلوب الثاني** فهو إجراء مقارنة بين استجابة مجموعات من الأفراد في مراحل عمرية متباينة، وفي كل الأحوال هناك أساليب تستعمل لدراسة الثقافة السياسية ومنها:

أ. **أساليب مكتبية:** وتتم عن طريق دراسة مامتوفر من كتابات في العلوم الاجتماعية والأدب الشعبي.

ب. **أساليب تجريبية:** منها ملاحظة مدى مشاركة الأفراد في الاجتماعات والتظاهرات والاحتجاجات والإضراب والانتخابات.. وتعاملهم مع مكونات النظام السياسي) وإجراء الاستبيانات وتحليل المضمون والمقابلات، مع استعمال الأساليب الإسقاطية، والتي وتجري بالتعرف على الفئات ذات الوعي السياسي المتدني مثل الأطفال والشباب[51].

وعليه فالثقافة السياسية لها مكانتها وأثرها في بناء المجتمعات وتطورها ودورها في ترسيخ الديمقراطية واستقرارها[52]، إلا إن الدراسات في هذا الإطار تركز معظمها على النُظم الغربية، كما إن الكثير منها ذو طبيعة نظرية، أما الدراسات التجريبية فهي مازالت شحيحة، لا سيّما في نُظم العالم الثالث، كما إن دراسة الثقافات السياسية ومقارنتها مازالت تواجه صعوبات جمة منها ما يتصل بالإطار المفاهيمي، ويتصل البعض الآخر بعملية جمع المعلومات المتعلقة بالقيم والتصورات والاتجاهات والآراء السياسية للأفراد والجماعات والمجتمعات، فضلاً على صعوبة قياسها[53].

10. **منهج الديمقراطية التوافقية:** يركز هذا المنهج على دراسة التجارب

الديمقراطية في النُظم السياسية ذات المجتمعات المتباينة قومياً و/أو لغوياً وطبقياً ودينياً ومذهبياً وما إلى ذلك، ومنها: (سويسرا وبلجيكا والنمسا وهولندا)، وبفعل ما حققته تلك النظام من استقرار وتكامل وتطور ومشاركة سياسية واسعة، وبفعل امتداد تلك التجربة إلى النُظم السياسية غير الغربية (لبنان والعراق وكولومبيا)، أضحى تطبيق هذا المنهج أكثر رواجاً وقبولاً.

ويقوم هذا المنهج على أساس إن تلك النُظم السياسية تسودها ميول صراعية متأصلة في بنية مجتمعاتها، تقابلها نوازع تعاونية أو تصالحية لا سيّما لدى زعماء الجماعات المكونة لها، وعلى ذلك فإن السلوك التعاوني النخبوي يمكن أن يسهم في كبح جماح العنف والعنف المضاد لدى القواعد ما يفضي حتماً إلى تعزيز الاستقرار السياسي، والذي يتأسس عليه نجاح التنمية الشاملة بما فيها التنمية السياسية، التي تعد عملية الانتقال الديمقراطي إحدى أهم ركائزها.

أما أهم متطلبات الديمقراطية التوافقية، فينبغي أن تتوفر عناصر أربع هي[54]:

أ. **التعددية الاجتماعية والتنوع الطبقي والتباين الأيديولوجي:** فكلما كان المجتمع منقسم على نفسه لغوياً أو عرقياً أو طبقياً أو أيديولوجياً أو دينياً أو مذهبياً، كلما كان من العسير تمثيل كل شرائحه تمثيلاً حقيقياً على وفق نظام ديمقراطية الأغلبية، التي تفضي لامحالة إلى تهميش الكثير من أبناء تلك الانتماءات التي تعد انتماءات فرعية، وحتى لو اتيح لمعظم ممثلي تلك الانتماءات من الوصول إلى السلطة ـ على صعيد

البرلمان والحكومة- ليس من اليسير تحقيق الاستقرار والتنمية السياسيين، وذلك بفعل صعوبة الاتفاق على صيغة موحدة لإدارة مؤسسات الدولة، لذا يغدو أمر تبني الديمقراطية التوافقية حلاً لتلك الإشكالية.

ب. **التعددية الحزبية:** إن المجتمع المنقسم على نفسه يعكس إنقساماً نخبوياً، ومن ثم ينعكس ذلك في ظهور أحزاب متعددة، وعلى ذلك تحاول هذه النخب ـ ومن خلال قيادتها لتلك الأحزاب ـ تجميع مصالح الانتماءات التي تمثلها، ومن ثم تلبية أقصى مايمكن من مطالبها، وبفعل التعارض والتقاطع في تلك المصالح الذي ربما يفضي إلى التصارع، ينبغي أن يكون سلوك تلك النخب منصباً على العمل من أجل تسوية تلك الصراعات، ومن ثم الاتفاق على أسس سليمة وسلسة لإدارة المجتمع والدولة لتحقيق التعايش والمشاركة السياسية الفاعلة، دونما تهميش أو إقصاء لأي فئة مهما صغر حجمها وقل تمثيلها.

ت. **توازن القوى:** بغية توفير الآليات التي تضمن تهيئة أجواء سليمة لتحقيق التعايش والتعاون بين جميع مكونات المجتمع، ومن ثم مشاركتها في بناء مؤسسات الدولة، ينبغي توفر توافق وتوازن اجتماعي[55]، ومن ثم يتم تعزيز هذا الأمر بتحقيق التوازن النسبي بين القوى والأحزاب السياسية التي تمثل تلك المكونات، وعلى وفق ذلك تتوفر أجواء ايجابية تسهم في نجاح *الديمقراطية التوافقية*.

ث. **دور العامل الخارجي:** تفضي التهديدات والمخاطر الخارجية

المتزايدة التي يتعرض لها المجتمع، الذي يعيش أبناءه على اختلاف انتماءاتهم وتوجهاتهم على أقليم أو أرض دولة - بسيطة أو مركبة أي فدرالية - إلى دفع النخب السياسية المختلفة زيادة التعاون والتوافق، ولكن ربما قد تساهم التدخلات الخارجية في شؤون المجتمع المنقسم - بذريعة حماية هذه الفئة أو تلك - إلى تأزيم الأمور وتفاقم الصراع، وهذا الأمر بدوره ينبغي أن يكون حافزاً للتوافق لمنع مثل تلك التدخلات.

أما أهم أركان الديمقراطية التوافقية فهي[56]:

- **الإئتلاف الواسع:** ينبغي أن تشكل النخب السياسية الممثلة لكل قطاعات المجتمع إئتلافاً واسعاً لإدارة مؤسسات الدولة، وفي مقدمتها المؤسسة التنفيذية (أي الحكومة)، وهذا الحال لا يتحقق إلا في ظل النظام البرلماني، وهذا الإئتلاف ينبغي أن يقوم على أساس التوافق على المسائل الهامة والمصيرية، مع التركيز على ضرورة تلبية مصالح كل قطاعات المجتمع.
- **الفيتو المتبادل:** لتلافي إشكالية الاستئثار بالسلطة من قبل نخبة أو فئة على حساب الآخرين، ينبغي اعتماد مبدأ الفيتو المتبادل بالحد الذي يوفر الحماية والضمان لمصالح كل قطاعات المجتمع.
- **النسبية:** تقوم النسبية على عنصرين أساسيتين هما: أما العنصر الأول فهو التوزيع العادل للوظائف العامة والموارد المالية على مختلف قطاعات المجتمع وبما يتناسب مع القوة العددية لكل منها، أما العنصر الثاني فهو صناعة القرارات، إذ ينبغي أن لاتضم هيئات

وأجهزة صناعة القرار ممثلي كافة قطاعات المجتمع فحسب، بل ينبغي أن يشارك الجميع في تلك العملية بشكل حقيقي.

- **الاستقلال القطاعي:** يتصل هذا الأمر بمنح كل قطاع أو مكون اجتماعي أو ثقافي أو ما إلى ذلك، درجة من الاستقلالية الذاتية لإدارة شؤونه، ولا يقتصر هذا الأمر على تبني النظام الفدرالي، ومن خلال تقسيم الدولة إلى وحدات مكونة ـ أقاليم أو غيرها ـ على وفق الانقسامات القطاعية فحسب، بل ينبغي أن يكون للقطاعات الصغيرة أو المتناثرة في عموم الدولة تمثيلاً حقيقياً ضمن مؤسسات الدولة المركزية.

وعلى وجه الجملة أضحت المناهج الحديثة المعتمدة في دراسة النُظم السياسية المعاصرة تجمع بين الجانب التحليلي النظري، الذي يعتمد على بناء أسس وقواعد تتسم بالعمومية والإطلاق من جانب، والدراسة العملية التي تحلل طبيعة التفاعل ـ التنافس والتعاون ـ بين مختلف القوى الاجتماعية والاقتصادية، على وفق ماتحدده القواعد الدستورية والقانونية التي يتبناها النظام السياسي القائم، فضلاً عما يفرضه الواقع السياسي السائد.

خلاصة القول إن المناهج الحديثة أضحت تأخذ بنظر الاعتبار تتبع مسار عمل النظام السياسي في محيطه الاجتماعي الداخلي، باعتبار إن النظام جزء من كل، وللإحاطة بحقيقة هذا الجزء ينبغي دراسة الواقع الاجتماعي والاقتصادي ومنظومة القيم والثقافة السائدة، باعتبارها جميعاً تتداخل وتتفاعل وبالمحصلة تؤثر وتتأثر بعضها بالبعض الآخر، هذا من جانب، ومن جانب آخر يتفاعل النظام السياسي بكل مكوناته

مع المحيط الخارجي أي مع دول الجوار الإقليمي والعالم الخارجي برمته، ويتأسس على هذا التفاعل نجاح النظام السياسي وقدرته على التكيف مع محيطه الداخلي والخارجي معاً، وبالتالي على التأثير الإيجابي والتأثر بمعنى الاستجابة لمتطلبات هذا المحيط بالشكل الذي يحافظ على ديمومة النظام وتقدمه.

المطلب السادس
بيئة (محيط) النظام السياسي

بناءً على ماتقدم ذكره ينبغي الوقوف عند تحديد معالم البيئة التي يعمل في ظلها النظام السياسي، ومن ذلك الواقع الجغرافي والسياسي والاجتماعي والاقتصادي.

1. **الواقع الجغرافي:** يتأثر أداء النظام السياسي وفعاليته بالأوضاع الجغرافية[57]، بدءً بالمناخ مروراً بالموارد الطبيعية والتضاريس، فالشعوب التي تعيش في ظل أجواء حارة أقل نشاطاً وحيوية من الشعوب التي تعيش في أجواء معتدلة أو باردة، كما إن هذا الأمر يؤثر في سلوك الأفراد ومزاجهم بل وحتى توجهاتهم، ما ينعكس سلباً أو إيجاباً على حالة الاستقرار السياسي وينعكس بالنتيجة على أداء النظام السياسي، وفيما يتصل بالموارد الطبيعية فأن وفرة المعادن والثروات الطبيعية وفي مقدمتها البترول تعين القائمين على إدارة مؤسسات النظام السياسي في إنجاز المهام والمتطلبات لأبناء المجتمع والعكس صحيح، كما إن طبيعة التضاريس من سهول وأراضي منبسطة صالحة للزراعة ومياه وفيرة تعزز إمكانيات وقدرات الدولة، ولكن مع كل ذلك تبقى الامكانات التي يوفرها الواقع

الجغرافي رهن القدرة على توظيفها من قبل القابضين على السلطة.

2. **الواقع السياسي:** يعمل النظام السياسي في ظل واقع سياسي يؤثر فيه ويتأثر به، ومن متغيرات هذا الواقع القوى السياسية الفاعلة في الساحة السياسية من أحزاب وجماعات مصالح، كما يتفاعل النظام السياسي مع الرموز السياسية السائدة من شخصيات تاريخية وأحداث وشعارات وأساطير، تثير أحاسيس المواطنين وتعزز إنتماءهم الوطني، هذا فضلاً عن تفاعله مع القيم والأفكار والثقافة السياسية السائدة والثقافات الفرعية، ولا شك أن النظام السياسي يتأثر بمحيطه السياسي الخارجي ـ أقليمياً ودولياً ـ، ويحاول بالقدر المستطاع التعاطي مع هذا المحيط لضمان مصالح الدولة والمجتمع.

3. **الواقع الاجتماعي والاقتصادي:** مما لا شَّك فيه إن النظام السياسي هو جزء من النظام الاجتماعي، فالبنى والتفاعلات السياسية هي جزء من البنى والتفاعلات الاجتماعية ـ كما ذكرنا ذلك سابقاً-، والمهم أن وجود القائمين على إدارة النظام السياسي هو من أجل خدمة أبناء المجتمع وتحقيق سعادتهم ورفاهيتهم، ولكن هذا الهدف الاستراتيجي لا يمكن بلوغه من دون توفر امكانات ـ مادية وبشرية ـ يمكن توظيفها واستثمارها وبلا أدنى شك يتوقف ذلك على الوضع الاقتصادي للبلد المعني.

المبحث الثاني

الدستور والدستورية

للتعرف على الأسس الدستورية للنظام السياسي،ينبغي تحديد مفهوم الدستور، لغة واصطلاحاً، وشكلاً وموضوعاً، ومن ثم التعرف على طبيعة القواعد الدستورية، ومصدرها، وأساليب صياغة الدساتير وأنواعها والكيفية التي تنتهي بها القواعد الدستورية، وما أهم أبعاد التنظيم المتوازن في الدستور، ومن ثم الكيفية التي تتحقق بها الرقابة على دستورية القوانين، وهذا ماسنتعرض له في المطالب الآتية:

المطلب الأول
مفهوم الدستور

أولاً: الدستور لغةً: أصل الكلمة فارسي تتكون من مقطعين، أما المقطع الأول فهو: (دست) ويعني صاحب، أما المقطع الثاني فهو: (ور) ويعني اليد أو القاعدة، على ذلك فهي تعني صاحب اليد أو القاعدة، وتعني باللغة العربية الأساس أو القاعدة وهي تعني أيضاً: القانون الأساسي[58].

ثانياً: الدستور اصطلاحاً: هو مجموعة القواعد والأحكام المتعلقة

ببيان مصدر السلطة وتنظيم ممارستها وانتقالها والعلاقة بين القابضين عليها، وكذلك المتعلقة بالحقوق والحريات العامة في الدولة.

ثالثاً: المدلول (المفهوم) الشكلي للدستور: ينصرف هذا المعنى إلى الوثيقة الدستورية وما تتضمنه من نصوص، ومفهوم الدستور على وفق هذا المعنى هو: عبارة عن القواعد القانونية الواردة في الوثيقة التي تحوي النصوص الدستورية، وكل قاعدة قانونية لا تضمها هذه الوثيقة لا تعد قاعدة دستورية، ولكن الأخذ بهذا المعيار يؤدي بنا إلى إغفال الطابع الدستوري لبعض القواعد القانونية غير المنصوص عليها في الدستور، مع اتصالها الوثيق بتنظيم السلطات العامة (القوانين الانتخابية مثلاً)، كما إن هذا المعيار يؤدي إلى إضفاء الطابع الدستوري على قواعد قانونية لا تتصل بالسلطات العامة (إلغاء عقوبة الإعدام مثلاً)، كما إن هذا المعيار يصح فقط لتصنيف الدساتير المكتوبة، وبالتالي فإن دولة مثل بريطانيا ذات الدستور العرفي لا يوجد فيها دستور على وفق هذا المعيار.

رابعاً: المدلول (المفهوم) الموضوعي للدستور: ينصرف هذا المعنى إلى موضوع القاعدة الدستورية لا إلى شكلها، وعلى ذلك فكل قاعدة قانونية تُنظم عمل السلطات العامة وما يتصل بها، سواء كانت مكتوبة أو غير مكتوبة، مدونة في الوثيقة الدستورية أم إنها واردة في القوانين العادية، ولكن أصحاب هذا الرأي لا يتفقون على ماهية الموضوعات الدستورية.

وعلى وجه الجملة يمكن تعريف الدستور بأنه: مجموعة من القواعد والأحكام التي تحدد طبيعة النظام السياسي، من خلال بيان كيفية ممارسة السلطة فيه عبر المؤسسات السياسية والدستورية،

وكيفية تكوين تلك المؤسسات واختصاصاتها وعلاقاتها ببعضها وعلاقاتها بالمواطنين وعلاقة المواطنين ببعضهم.

المطلب الثاني
طبيعة القواعد الدستورية

هناك عدة اتجاهات فقهية في تحديد طبيعة القواعد الدستورية، وهي[59]:

أولاً: القواعد الدستورية هي قواعد قانونية: يرى أصحاب هذا الاتجاه الفقهي إلى أن القواعد الدستورية هي ليست قواعد قانونية فحسب، بل إنها تحتل قمة الهرم القانوني في الدولة، كما أنها تعد المصدر لجميع القواعد القانونية.

ثانياً: القواعد الدستورية ليست ذات طبيعة قانونية: أنكر أصحاب هذا الاتجاه الفقهي الطبيعة القانونية على القواعد الدستورية، وأساس ذلك يكمن في افتقار تلك القواعد لعنصر الجزاء، فالقاعدة الدستورية تفرض قيوداً على السلطة الحاكمة التي تقوم بتوقيع الجزاء وفرض الطاعة على الأفراد، مما يؤدي إلى أن تكون تلك السلطة هي ذاتها مطالبة بتوقيع الجزاء على نفسها، إذا ما خرجت على القيود التي تفرضها تلك القواعد، وهذا الأمر لم يحصل في الكثير من الدول.

ولكن هناك من يرى إن الجزاء يمكن أن يوجد في صور عدة منها مادية، تتمثل بالنص على الرقابة المتبادلة بين الهيئتين التشريعية والتنفيذية والرقابة القضائية على دستورية القوانين، فضلاً عن صور الجزاء غير المادية المتمثلة في ردود فعل الجماهير، التي تترتب على

مخالفة القائمين على السلطة للقواعد الدستورية، والتي تتجسد في المظاهرات والإضرابات والانتفاضات والثورات.

ثالثاً: القواعد الدستورية ذات طبيعة سياسية: يذهب أصحاب هذا الاتجاه الفقهي إلى إن القواعد الدستورية، هي ذات طبيعة سياسية بحتة، وذلك لأن الدستور هو بمثابة تكريس لرؤى سياسية، ولما كانت معظم الدساتير هي من صنع القابضين على السلطة أو تحت إشرافهم، فهي تستعمل في الغالب لتكريس سلطاتهم بالدرجة الأساس.

المطلب الثالث

مصادر القواعد الدستورية:

مصادر القواعد الدستورية الأساسية والمباشرة ثلاث، وهي: التشريع والقضاء والعرف، وسنتعرض لها تباعاً:

أولاً: التشريع: هو تلك القواعد القانونية المدونة التي تصدر عن سلطة مخولة، وبالنسبة للقواعد الدستورية فأن مكانها الأساسي هو الوثيقة الدستورية.

وعلى وفق المعيار الموضوعي في تحديد مفهوم القاعدة الدستورية، فإن التشريعات العادية قد تكون أحياناً مصدراً لقواعد دستورية بالمعنى الموضوعي، فقوانين الانتخاب مثلاً جرت العادة أن لا تنص عليها الدساتير، ومع ذلك فإنها تعد مصدراً من مصادر القاعدة الدستورية.

فالتشريع يعني أساساً الوثيقة الدستورية ـ أي الدستور ـ فضلاً عن القوانين العادية التي تتعرض لموضوعات ذات طبيعة دستورية

لاتصالها بتنظيم السلطات العامة السياسية أو بالحقوق الأساسية للأفراد.

ثانياً: القضاء: هناك من يرى أن الأحكام القضائية التي تؤسس لأحكام ومبادئ عامة، ترتبط بدرجة معينة بتنظيم السلطات العامة والحقوق والحريات العامة، يمكن أن تكون مصدراً من مصادر القواعد الدستورية.

ثالثاً: العُرف: على الرغم من أن بعض الفقهاء الذين يشايعون النظرية الشكلية، يرون أن العرف لا يمكن أن يكون مصدراً للقواعد، لكن العرف كان وما زال له دور أساسي وفاعل في بناء تلك القواعد، وذلك لأن الدساتير كانت في الأصل تقوم على العرف بصورة رئيسية، ولم تدون إلا بعد الثورتين الأميركية والفرنسية، ولأهمية العرف الدستوري سنتطرق له بشيء من التفصيل لاحقاً.

المطلب الرابع
أساليب وضع الدساتير المكتوبة

عرفت الدول أساليب عدة لوضع دساتيرها، يمكن تقسيمها على وجه الجملة إلى: أساليب غير ديمقراطية، وأخرى ديمقراطية.

أولاً: الأساليب غير الديمقراطية: هناك وسيلتان أو طريقتان أساسيتان تم اعتمادهما كأساليب لوضع الدساتير في النُظم غير الديمقراطية ومنها النُظم المَلَكية، وهما طريقة المنحة وطريقة العقد، وهناك من يضيف طريقة ثالثة في هذا الإطار، وهي طريقة وضع الدساتير في ظل قوة محتلة.

1. **أسلوب أوطريقة المنحة:** يفترض صدور الدستور في شكل منحة وجود دولة يحكمها ملك أو إمبراطور بشكل مطلق يريد أن يقيد سلطاته، وأن يمنح الشعب دستوراً يُنظم السلطات العامة وحقوق الأفراد، وبذلك تنتقل السلطة من مجرد كونها استئثار كاملاً في يد فرد إلى أجهزة أو مؤسسات متعددة في الدولة (من ذلك الدستور الفرنسي سنة 1814 ـ الدستور الإيطالي سنة 1848 ـ الدستور الياباني 1889 ـ الدستور الروسي 1906 ـ الدستور المصري 1923 ـ الدستور الأثيوبي 1931)[60].

2. **أسلوب أو طريقة العقد:** تفترض هذه الطريقة أن السلطة التأسيسية تعبر عنها إرادتان: إرادة الحاكم وإرادة الشعب، وهاتان الإرادتان تلتقيان حينما يضع ممثلي الشعب مشروع الدستور ويعرضونه على الحاكم ـ الملك أو الإمبراطور ـ ليوقع عليه بعد موافقته.

3. **وضع الدستور في ظل الاحتلال:** هناك الكثير من دساتير الدول وضعت في ظل خضوعها لقوة أجنبية محتلة، ومن ذلك على سبيل المثال لا الحصر الدستور العراقي الصادر سنة 1925 ـ القانون الأساسي ـ والذي يراه بعضهم لا يدخل في عداد تلك الدساتير، كون قد تم صوغه في ظل وجود قوة الاحتلال البريطاني.

ثانياً: الأساليب الديمقراطية: هنالك أسلوبان ديمقراطيان يتم اعتمادهما في وضع الدساتير هما: الجمعية التأسيسية والاستفتاء الشعبي:

1. **وضع الدستور من قبل جمعية تأسيسية منتخبة:** كانت الولايات المتحدة الأميركية أول من استعمل هذا الأسلوب، حيث تم وضع

الدستور الأميركي الصادر سنة 1776من قبل هيئة منتخبة، وكذلك وضعت هيئة منتخبة أخرى دستور الولايات المتحدة الأميركية الفدرالي لسنة 1787، وقد أخذت فرنسا بهذا الأسلوب (دساتير 1793، 1795، 1848، 1875)[61]، كما أخذت بهذا الأسلوب العديد من النُظم السياسية المعاصرة.

2. **وضع الدستور بواسطة الاستفتاء الشعبي:** بعد أن يتم إعداد مشروع الدستور من قبل لجنة تحضيرية منتخبة أو معينة يعرض على الشعب لأخذ رأيه بالقبول أو الرفض، وفي حالة القبول بالأغلبية يتم إقرار الدستور، وقد أخذت بهذا الأسلوب دولاً كثيرة مثل أيرلندة في دستورها الصادر سنة 1937، وفرنسا في وضع دستورها الصادر سنة 1946، والدستور الإيطالي الصادر سنة 1947، الدستور المصري الصادر سنة 1956، كما يعد الاستفتاء الذي أجري على الدستور العراقي الحالي في 2005/10/15 أقرب مثال على الأسلوب المذكور.

ومع أهمية أخذ رأي الشعب في إقرار الدستور، إلا إن هذه الطريقة قد تستغل في سبيل تمرير أمور يغفلها الشعب، بحيث يستغل الاستفتاء لمصلحة الحاكم الفرد ـ من ذلك ما حصل مع نابليون الأول في فرنسا ـ، ويرى بعض المختصين إن مما أريد به أن يكون استفتاءً شعبياً، ما هو إلا عبارة عن (بيعة دستورية) تلجأ إليه النُظم لإيهام الشعب، بحيث أن التصويت في حقيقته غير حر وإنما منتزع، وذلك لأن المواطن يكون بصورة أو بأخرى مرغماً عند التصويت في الاختيار بين أمرين: استمرار عدم الاستقرار في حالة رفض مشروع الدستور أو قبوله على مضض.

المطلب الخامس
أنواع الدساتير

تقسم الدساتير إلى دساتير مكتوبة وأخرى عرفية، ودساتير مرنة وجامدة، ودساتير دائمة ومؤقتة.

أولاً: الدساتير المكتوبة والدساتير العرفية: تقسم الدساتير من حيث المصدر المثبت لقواعدها (من حيث وجودها) إلى دساتير مكتوبة وأخرى غير مكتوبة (عرفية).

أما الدساتير المكتوبة فهي تلك الدساتير المدونة في وثيقة صادرة عن جهة تأسيسية معينة، في حين أن الدساتير العرفية هي عبارة عن مجموعة من الأعراف، أي أن القواعد العرفية غير مدونة في وثيقة معينة، وهذا التقسيم نسبي وليس مطلق، ذلك إن كل دستور مكتوب توجد إلى جانبه بعض الأعراف الدستورية، فضلاً عن أن الكثير من قواعده مصدرها العرف، كما أن الدستور العرفي ـ الذي يعد الدستور البريطاني أبرز مثال عليه ـ تكونت إلى جانبه قواعد دستورية مدونة[62].

وهنا يثار تساؤل مفاده: أين توجد الأعراف الدستورية وماذا تُنظم وما أسبابها، ومن ثم ما هي أركان العرف الدستوري، وما أنواعه؟

الجواب إن الأعراف الدستورية هي قواعد غير مكتوبة في الدستور تبين ممارسة الحكام لسلطاتهم، وهذه القواعد تستطيع أن تكمل أو تعدل القواعد الموجودة حتى في الدستور المكتوب في بلد ما، كذلك ضرورات العمل والموازنة بين الفئات الحاكمة، تؤدي في بعض الأحيان إلى قيام أعراف دستورية تدرج السلطات العامة على إتباعها، ومن

ذلك مثلاً ما يخص تنظيم العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، فالعرف يحدد القواعد التي تحكم العلاقة من خلال بعض الممارسات (رئيس الدولة في النُظم البرلمانية يعين رئيس الحزب الفائز بأغلبية المقاعد في البرلمان رئيساً للوزراء).

على ذلك فأن أسباب وجود العرف الدستوري هو لتنظيم القواعد المتعلقة بعمل السلطة، عندما لا يكون هناك نص رسمي يُنظم هذه العلاقة، ويمكن أيضاً استحداث أعراف حتى عندما يوجد نص يُنظم ممارس السلطة في أمر من الأمور، عندما ترتأى السلطة العمل على إيجاد توازن في عمل المؤسسات السياسية والدستورية.

وللعرف الدستوري ركنين هما[63]: الأول مادي والآخر معنوي، أما **الركن المادي**: فيعني الأخذ بالقاعدة أو استمرار تطبيق قاعدة من جانب مؤسسة أو مؤسسات، وبدون أن يكون هناك اعتراض على هذا التطبيق، على أن يكون موضوع القاعدة تنظيم أحد المواضيع المتعلقة بالدستور ـ تنظيم العلاقة بين المؤسسات وبين الحكام والمحكومين ـ، وينبغي أن تعبر القاعدة عن إرادة عامة وليس إرادة شخصية.

أما **الركن المعنوي**: فيعني وجود عنصر الرضا والقبول العام على تطبيق قاعدة عرفية، والاعتقاد بأن مراعاة ذلك يصبح التزاماً لاينبغي الخروج عنه.

أما **أنواع العرف الدستوري** فقد يكون العرف الدستوري مفسراً لنص دستوري أو يكون عرفاً مكملاً لنقص في الدستور، وقد يكون بإلغاء حكم وإحلال حكم آخر محله، وقد يكون بإلغاء حكم إلغاءً نهائياً، وسنتعرض لكل نوع من تلك الأنواع بشيء من الإيجاز:

1. **العرف المفسِر:** هو العرف الذي يفسر نصاً من نصوص الدستور، وبذلك يكون العرف هنا دوره مساعد وهو أداة ولا ينشئ قاعدة جديدة، ومن ذلك مثلاً فسّر العرف النص الدستوري الآتي: (رئيس الجمهورية يكفل تنفيذ القوانين)، على أن كفالة تنفيذ القوانين لا تكون إلا بإمكانية إصدار اللوائح أو المراسيم اللازمة لتنفيذ تلك القوانين من قبل رئيس الجمهورية، والعرف هنا يعد جزء من الدستور وليس خارجاً عنه.

2. **العرف المكمِل:** يأخذ العرف المكمل صورتين، صورة يفترض فيها أن الدستور قد أتى بتنظيم أمر معين، ولكن هذا التنظيم فيه بعض جوانب النقص فيأتي العرف المكمل ليكمل هذا النقص، وصورة أخرى يفترض فيها أن الدستور لم يأت أصلاً بتنظيم لأمر معين فيأتي العرف ليسد هذا النقص.

3. **العرف المعدل:** يأخذ العرف المعدل صورتان، أما الصورة الأول وهي تظهر عندما يكون هناك تشريعاً معيناً، ويتدخل العرف إلى إيجاد قواعد عرفية من جانب المشرع من شأنها أن تتضمن تشريعاً مغايراً ليحل محله، أما الصورة الأخرى فإنها تظهر حينما ينشأ عرف يسقط قاعدة دستورية أو يلغيها من الاستعمال.

ختاماً لا بد من القول أن العرف يلعب دوراً كبيراً في أقرار الكثير من القواعد الدستورية، وبذلك يعد مصدراً هاماً وأساسياً من مصادر **الدساتير المكتوبة**، والأكثر من ذلك يكون العرف المصدر الوحيد للدستور وهنا يكون **الدستور عُرفي** كما هو الحال في الدستور البريطاني.

ثانياً: الدساتير المرنة والدساتير الجامدة: تقسم الدساتير من حيث كيفية تعديلها إلى دساتير مرنة وأخرى جامدة، أما الدساتير المرنة فتوجد سلطة واحدة تملك حق تعديل القوانين العادية والقوانين الدستورية معاً، لذلك لا مجال لوجود اختلاف بين سلطتين، أما الدساتير الجامدة فيعود تعديل القواعد الدستورية فيها إلى سلطة تأسيسية خاصة، وهي تلك التي وضعت الدستور ذاته،على أن تعديل القوانين العادية يعود إلى السلطة التشريعية التي تتولى مهمة صياغة تلك القوانين.

والكلام ليس مطلقاً حول كون الدستور جامد أو مرن، أي أن الدستور إذا وصف بأنه جامد فيعني، هذا وجوب إتباع وسائل معينة وخاصة تتبع في تعديل الدستور ليس لها مثيل في حالة تعديل القوانين العادية، ومع هذا فيوجد بالنسبة للدساتير الجامدة حظر زمني وآخر موضوعي، توضع كعراقيل أمام إمكانية تبديل الدساتير الجامدة لا توجد بالنسبة للقوانين العادية[64]:

1. **الحظر الزمني**: ينص الدستور على عدم تعديله أو بعض بنوده خلال مدة زمنية تحدد بالدستور.

2. **الحظر الموضوعي**: ينص الدستور على عدم المساس ببعض المبادئ العامة الواجبة الاحترام والتقيد بها، (نص الدستور الإيطالي الصادر سنة 1947 على عدم إبدال الحكم الجمهوري إلى ملكي).

ثالثاً: الدساتير الدائمة والدساتير المؤقتة: الأصل في الدساتير أن تكون دائمة، وتعد الدساتير الجامدة من قبيل الدساتير الدائمة، وقد تكون الدساتير مؤقتة تتم صياغتها في مرحلة انتقالية معينة تمر بها دولة

ما، لا سيّما بعد وقوع ثورة أو انقلاب ريثما تستقر الأوضاع حينذاك تتم صياغة دستور دائم.

المطلب السادس
نهاية القاعدة الدستورية

تنتهي القاعدة الدستورية بطريقتين، أما الطريقة الأولى فهي طريقة تعديل بعض نصوص الدستور، أما الطريقة الأخرى فهي طريقة إلغاء الدستور إلغاءً كلياً، ويتم الإلغاء بطريقة قانونية أو بطريقة سياسية[65].

أولاً: تعديل الدستور: تنص معظم الدساتير المدونة على الإجراءات التي ينبغي إتباعها في حال اقتضت الحاجة إلى تعديلها، وكما ذكرنا تكون تلك الإجراءات أكثر تعقيداً بالنسبة للدساتير الجامدة مقارنة بالإجراءات التي تتبع في تعديل الدساتير المرنة، إذ تنفرد السلطة التأسيسية التي وضعت الدستور بالقيام بمهمة التعديل هذه، في حين تتولى السلطة التشريعية ـ التي تتولى بذات الوقت تعديل القوانين العادية التي تشرعها بنفسها ـ مهمة تعديل الدستور.

ثانياً: إلغاء الدستور: هناك طريقتان لإلغاء الدستور إلغاءً نهائياً وتبديله بدستور آخر، أما الطريقة الأولى فهي الطريقة القانونية، أما الطريقة الأخرى فهي الطريقة السياسية.

1. **الطريقة القانونية:** قد تلجأ بعض الدول إلغاء دساتيرها ويتم ذلك من خلال إجماع القوى الوطنية في البلد المعني، وبالتالي تنجز هذه المهمة من قبل السلطة التأسيسية ذاتها، ويبدو إن الإلغاء في هذه الحالة، سوف لايكون كلياً أو جذرياً، فمن غير المتصور إن السلطة التأسيسية التي وضعت الدستور على وفق تصورها سوف

تعمد على تغيير جذري للدستور، وبذلك يكون التغيير جزئي وليس كلي.

2. **الطريقة السياسية:** هذه الطريقة التي تجري بموجبها عملية إلغاء الدستور واستبداله بآخر هي التي تحدث بكثرة، وذلك أثر حصول ثورة أو انقلاب في هذا البلد أو ذاك، وقد يكون الإلغاء في حالة الانقلاب جزئياً، وذلك لأن الانقلاب لايعدو عن قيام بعض أجهزة الدولة نفسها بالاستيلاء على السلطة لتحقيق مصالح ذاتية للقائمين بالانقلاب، في حين يكون الإلغاء كلياً في حالة قيام ثورة لكون أن القائمين بالثورة يعملون على تغيير أسس النظام السياسي وأهدافه تغييراً جذرياً.

ولكن حتى في حالة الإلغاء الكلي للدستور، تبقى فيه تلك القواعد الأساسية المتعلقة بحقوق الإنسان والحريات العامة، ومبدأ سمو الدستور واستقلال القضاء ومبدأ السيادة الشعبية وما إلى ذلك.

المطلب السابع
التنظيم المتوازن في الدستور

لا شكَّ أن الدستور ينبغي أن يكرس التنظيم المتوازن، وكان هذا هو المفهوم التقليدي (الكلاسيكي) الغربي للدستور، وهذا المفهوم اعتمد على ثلاث مجالات، وهي كل من التوازن الاجتماعي والتوازن السياسي فضلاً عن توازن المؤسسات[66].

أولاً: التوازن الاجتماعي: تصور الفيلسوف الفرنسي (جان جاك روسو)، أن المجتمع بمثابة هيئة أو جسم اجتماعي، يتكون من مواطنين هم ليسوا متساوون بالحقوق فحسب، بل ويشاركون بذات الوقت

بفعالية في تكوين الإرادة العامة، أي أنهم يقررون شؤونهم السياسية، ولكن الواقع يدلل على أن أغلب النُظم السياسية تدار شؤونها من قبل القلة الحاكمة (الأوليغارشية)، وهذه القلة ـ كما يقول ميكافللي ومونتسكيو وغيرهم ـ، تعرف قواعد ممارسة الحكم والكثرة الذين لاعليهم إلا إتباع هذه القلة، وهذه الحالة هي التي تدفع إلى إيجاد قواعد قانونية يتحقق بموجبها، التوازن الاجتماعي بين القلة الحاكمة والكثرة المحكومة.

ثانياً: التوازن السياسي: يعد الإحلال ـ أي إمكان تعاقب كل من المعارضة في الحكم والعكس صحيح ـ، من بين أهم سمات هذا التوازن السياسي، ذلك أن بقاء القائمين على السلطة في الحكم مرتبط بكونهم يمثلون الأغلبية، كما أن المعارضة ترتبط بكونها تمثل القلة، ومتى ما تبدلت الحالة فيمكن أن تحوز المعارضة على تأييد الكثرة فتتولى شؤون الحكم ويصبح الطرف الثاني في صف المعارضة.

ثالثاً: توازن المؤسسات: يتضمن توازن المؤسسات مستويين أحدهما أفقي والآخر عمودي:

1. **التوازن الأفقي**: وهو التوازن الذي ينبغي أن يتحقق بين المؤسسة التشريعية والمؤسسة التنفيذية، ويعد هذا التوازن أساسي في عمل مؤسسات النظام السياسي، وذكر ذلك كل من جان لوك، وأكد عليه مونتسكيو ووجد تطبيقاته في النظامين البرلماني والرئاسي.

2. **التوازن العمودي**: مثل هذا التوازن يتحقق بين مؤسسات السلطة المركزية والسلطات والهيئات المحلية، وهذا التوازن ينشأ بفعل الحاجة إلى التخفيف من اختناق السلطة المركزية نتيجة انشغالها

بحل المشاكل المتعددة المتعلقة بإدارة شؤون المجتمع، هذا فضلاً عن ضرورة العمل على توزيع المسؤوليات، وهذا ما دفع النُظم السياسية المعاصرة إلى تنظيم الصلاحيات وتوزيع الاختصاصات بين مؤسسات السلطة المركزية والهيئات والمؤسسات المحلية الموجودة ضمن إطار الدولة الواحدة.

المطلب الثامن
مبدأ سمو الدستور

كي يتحقق مبدأ سمو الدستور ينبغي أن تكون هناك هيئة ـ سياسية وقضائية ـ توكل لها مهمة الرقابة على دستورية القوانين الصادرة من الهيئات المختصة، وعلى ذلك سنتناول هذين الموضوعين تباعاً.

أولاً: مبدأ سمو الدستور: ويقصد به علو القواعد الدستورية على غيرها من القواعد والتشريعات القانونية المطبقة في الدولة، وهذا يعني إن أي قانون تصدره الجهات المعنية في الدولة يجب أن لا يكون مخالفاً لأحكام الدستور، وبذلك يراد بسمو الدستور إن النظام القانوني للدولة بأكمله يكون محكوماً بالقواعد الدستورية، كما إن أية سلطة من سلطات الدولة لا يمكن ممارستها إلا بالحدود التي رسمها لها الدستور.

ومن المفترض إن كل الدساتير تتسم بالسمو سواء نصت على ذلك أم لم تنص، وقد يكون سمو الدستور موضوعياً (مادياً) أو شكلياً.

1. **السمو الموضوعي أو المادي للدستور:** لما كانت القواعد الدستورية تبين وتُنظم طريقة ممارسة السلطة، كما تبين وتحدد الفلسفة والأساس الأيديولوجي، الذي يقوم عليه النظام السياسي

والاقتصادي والاجتماعي للدولة، لذا يجب أن يكون نشاط القابضين بالسلطة وهيئات الدولة المختلفة محكوماً بذلك الأساس، وبالتالي فإن الخروج عن هذا الأساس يعد مساس بجوهر الدستور وانتهاكاً لسموه الموضوعي أو المادي[67].

2. **السمو الشكلي للدستور:** يتحقق السمو الشكلي للدستور إذا كانت الإجراءات المتبعة في تعديله تختلف عن إجراءات تعديل القانون العادي، وهي تكون أكثر تعقيداً، وعلى ذلك لا يتحقق السمو الشكلي إلا بالنسبة للدساتير الجامدة فقط، على عكس السمو الموضوعي الذي يتحقق في الدساتير الجامدة والمرنة، فصفة الجمود هي التي تسبغ على الدستور سمواً شكلياً على القوانين العادية إضافة إلى السمو الموضوعي.

والسمو الشكلي يشمل جميع القواعد التي تتضمنها الوثيقة الدستورية سواء كانت قواعد دستورية موضوعية، أو قواعد دستورية شكلية، ولا يمتد هذا السمو إلى القواعد القانونية العادية وإن كانت هذه القواعد ذات طبيعة دستورية (فالعبرة إذن في السمو بشكل القاعدة لا بمضمونها).

وتبعاً لذلك لا يتحقق السمو الشكلي للدساتير المرنة، بالرغم من تمتعها بالسمو الموضوعي، ولذلك بالنظر لعدم وجود فرق بين القواعد الدستورية المرنة والقانون العادي من الناحية الشكلية، لأن إجراءات تعديل الدستور المرن والقانون العادي واحدة.

الاستثناء الذي يرد على مبدأ سمو الدستور: تعد نظرية الضرورة استثناءً أو قيداً يَرِد على مبدأ سمو الدستور، وتستمد هذه النظرية

مدلولها من القاعدة الرومانية القديمة: (إن سلامة الشعب فوق القانون)، وخلاصة النظرية إن القواعد الدستورية وجدت لتنظيم ممارسة السلطة وتأمين حقوق المواطنين وحرياتهم الأساسية في الظروف الطبيعية، أما في الظروف الاستثنائية التي يمكن أن تتعرض فيها الدولة والمجتمع للخطر، فيتطلب ذلك اتخاذ إجراءات وتدابير استثنائية، وهو ما يجيز للدولة أو إحدى هيئاتها (رئيس الدولة أو رئيس الحكومة) أن تعلق كل أو بعض نصوص الدستور، وتجيز للسلطة التنفيذية ممارسة صلاحيات معينة وخلال مدة محددة، وقد وجد ذلك في دساتير دول عدة منها الدستور الفرنسي لسنة 1958، والدستورين المصري لسنة 1971 والتونسي لسنة 1959.

ثانياً: الرقابة على دستورية القوانين: لضمان سمو الدستور يتم تحريك الرقابة على دستورية القوانين، والرقابة الدستورية هي عملية فحص وتدقيق للقوانين والتشريعات الصادرة من الجهات المعنية والمخولة بموجب نصوص الدستور، ومن ثم النظر في مدى مطابقة تلك القوانين والتشريعات مع أحكام الدستور نصاً وروحاً، ما يمنع إصدار قوانين مخالفة لأحكام الدستور، والرقابة الدستورية على نوعين هما: رقابة سياسية، وأخرى قضائية:

1. **الرقابة السياسية:** أوكلت دساتير بعض الدول مهمة تحريك الرقابة على دستورية القوانين إلى هيئة سياسية معينة، للنظر في مدى مطابقة القوانين والتشريعات العادية لأحكام الدستور النافذ، وتلك الهيئة يمكن أن تكون الهيئة التنفيذية، وبالتحديد رئيس الدولة أو رئيس الوزراء، أو ربما رئيس البرلمان (الهيئة التشريعية)، وعلى ذلك

تكون تلك الرقابة سابقة لصدور القانون، أي أنها رقابة وقائية، وذلك لأن العملية التشريعية ـ أي عملية إصدار القوانين ـ لا بد أن تمر بمراحل خمس هي: الاقتراح، المناقشة، الإقرار، المصادقة ومن ثم النشر، ولما كانت معظم النُظم السياسية المعاصرة قد أوكلت تلك المهمة إلى رئيس الدولة، لذا يتم تحريك تلك الرقابة قبل المصادقة عليه من قبل الأخير.

ومن الأمثلة على هذا النوع من الرقابة ما أقره الدستور الفرنسي الصادر سنة 1799 ودستور سنة 1946، ودستور سنة 1958 (م5)، والذي أوكل لرئيس الجمهورية مهمة مراقبة احترام الدستور، كما أنه أعطى هذا الحق لكل من رئيس الوزراء ورئيس الجمعية الوطنية، و(60) عضو من أعضاء الجمعية المذكورة ومثلهم من أعضاء مجلس الشيوخ، والأكثر من هذا ذهب الدستور المذكور بعد التعديل الذي أجري عليه سنة 1974، إلى منح المعارضة السياسية الحق بتحريك الرقابة السياسية على دستورية القوانين، كما كان دستور الاتحاد السوفييتي السابق الصادر سنة 1977، ودستور ألمانيا الاتحادية الصادر سنة 1949.

ولكن مما يؤخذ على الرقابة السياسية على دستورية القوانين، إنها ليست ذات أثر فعال في حماية وصيانة الدستور من عدم مخالفة القوانين الصادرة لأحكامه، وذلك لأنه لما كان المحرك لتلك الرقابة هو السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية ذاتها، فليس من المعقول أن تقوم أي من هاتين السلطتين بتحريك تلك الرقابة ضد إرادتها الصريحة، ومع ذلك تكمن أهمية تلك الرقابة من حيث أنها وقائية، أي أنها تثار قبل المصادقة على مشروع القانون ومن ثم نشره

ودخوله حيز التنفيذ، وبذلك تتم عملية درء مخالفة القانون لأحكام الدستور وحينذاك تتحقق مهمة احترام الدستور.

2. **الرقابة القضائية:** ويقصد بها أن توكل مهمة الرقابة على دستورية القوانين ـ لأهميتها وخطورتها ـ إلى هيئة قضائية، كون القضاء يعد أفضل من يقرر هذا الأمر بحكم الاختصاص أولاً، وبحكم أن السلطة القضائية تتصف بالاستقلالية وبالتالي يكون قرارها منصف وحيادي، وهذا ما أخذت به معظم دساتير النُظم السياسية المعاصرة، والرقابة القضائية على نوعين هما: رقابة امتناع ورقابة إلغاء.

   أ. **رقابة الامتناع:** يقصد برقابة الامتناع هي الرقابة القضائية التي يتم تحريكها من قبل هيئة قضائية مختصة، بعد المصادقة على القانون المعني من قبل رئيس الدولة، إذ تصدر تلك الهيئة قراراً بالامتناع عن تطبيق القانون بعد إصداره، وقد نشأت تلك الرقابة أولاً في الولايات المتحدة الأميركية، حيث تمارسها كل من المحكمة الاتحادية العليا، وكذا محاكم الولايات المختصة، وبمقتضى ذلك تجري عملية إهمال القانون المخالف للدستور الاتحادي أو المحلي، وبذلك تعد هذه الرقابة لاحقة على إصداره القانون.

   وقد أخذت أنظمة سياسية كثيرة في عالمنا المعاصر بهذا النوع من الرقابة، بعضها نصت دساتيرها على ذلك، أما البعض الآخر فلم يرد نص في دساتيرها، ولكنها تمارسها من قبل محاكمها،على سبيل العرف الدستوري، ومن نماذج الصنف الأول، كل من الأرجنتين في دستورها الصادر سنة 1853، والبرازيل في دستورها الصادر سنة 1891، وألمانيا

في دستورها الصادر سنة 1949، أما نماذج الصنف الثاني فمنها كندا واستراليا وجنوب أفريقيا حالياً.

ب. **رقابة الإلغاء:** يقصد برقابة الإلغاء هي الرقابة القضائية التي يتم تحريكها من قبل هيئة قضائية مختصة بعد المصادقة على القانون المعني من قبل رئيس الدولة أيضاً، ومن ثم العمل على إصدار قرار قضائي يقضي بإلغاء القانون إلغاءاً نهائياً، على خلاف رقابة الامتناع التي تمتنع عن تطبيق القانون ولكنها لا تلغيه، ورقابة الإلغاء يمكن أن تكون سابقة على إصدار القانون ما يعني تحريك الرقابة قبل المصادقة على القانون، وأخرى لاحقة على إصدار القانون، أي بعد المصادقة على القانون المعني، ومن أمثلة النموذج الأول ما أخذت به بعض دول أميركا اللاتينية، أما من أمثلة النوع الثاني ما أخذت به النمسا وسويسرا وإيطاليا وفق دستورها الصادر سنة 1948.

هوامش الفصل التمهيدي

(1) حسان العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، القاهرة، الهيئة العامة للكتاب، 2007، ص 15.

(2) كمال المنوفي، أصول النُظم السياسية المقارنة، الكويت، شركة الربيعان للنشر والتوزيع، 1987، ص39.

(3) حسان العاني، الأنظمة السياسية والدستورية، مصدر سابق، ص20.

(4) هذا التعريف نقلاً عن: كمال المنوفي: أصول النُظم السياسية المقارنة، مصدر سابق، ص39.

(5) جابريل الموند و جي. بنجهام باويل: السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر، نظرة عالمية، ترجمة: هشام عبدالله، مراجعة: سمير نصار، عمان، الدار الأهلية للنشر والتوزيع، 1997، ص16.

(6) نقلاً عن: حسان العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، مصدر سابق، ص8.

(7) شمران حمادي، النُظم السياسية، بغداد، شركة الطبع واالنشر الأهلية، 1969 ـ 1970، ص9.

(8) Robert Dahl: Modern Political Analysis, Englwood Cliffs, N.J, 2ed-1970, p.6.

(9) إبراهيم درويش، النظام السياسي، القاهرة، دار النهضة العربية، 1965، ص15.

(10) حسان العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، مصدر سابق، ص11-12.

(11) صالح جواد الكاظم و علي غالب العاني: الأنظمة السياسية، مطابع جامعة بغداد، 1991، ص6.

(12) المصدر السابق، ص 7.

(13) للمزيد حول الشرعية راجع: صادق الأسود: الاجتماع السياسي، مطابع جامعة الموصل، 1980، ص200، كذلك: فرانسيس فوكوياما، بناء الدولة، ترجمة: مجاب الأمام، السعودية، مكتبة العبيكان، 2007، ص74.

(14) آرنت ليبهارت، الديمقراطية التوافقية في مجتمع متعدد، ترجمة: حسني زينه، بيروت، معهد الدراسات الإستراتيجية، 2006، ص38.

(15) صادق الأسود، مصدر سابق، ص286.

(16) قاموس السياسة، نقلاً عن: رياض عزيز هادي: المشكلات السياسية في العالم الثالث، مطابع جامعة بغداد، ط2، 1989، ص362.

(17) معجم بلاكويل للعلوم السياسية، مركز الخليج للأبحاث، دبي، ط1، 2004، ص318.

(18) رياض عزيز هادي، مصدر سابق، ص 362.

(19) أرنت ليبهارت، مصدر سابق، ص38.

(20) لوسيان و.باي، نقلاً عن صادق الأسود، مصدر سابق، ص288.

(21) صادق الأسود، مصدر سابق، ص288.

(22) حسان العاني، الأنظمة السياسية والدستورية، مصدر سابق، ص18-19.

(23) حامد عبد الماجد، مقدمة في منهجية دراسة وطرق بحث الظواهر السياسية، بغداد، مكتبة السنهوري، 2000، ص69.

(24) كمال المنوفي، المصدر السابق، ص13، وللمزيد راجع:

- Allan Lorson: Comparative Politics Analysis, (Chieago; Nelson Hall,1980) pp.18.

(25) - Samuel Huntington: Political Order in changing Societies, (New Haven:Yale University Press,1966) p.12.

(26) مولود زايد الطبيب، علم الاجتماع السياسي، الزاوية (ليبيا)، منشورات جامعة السابع من إبريل، 2007، ص63، كذلك:

Daniele Caramani: Comparative Politics, Oxford University Press.2008, p; 47.

(27) حسان العاني، الأنظمة السياسية والدستورية، المصدر السابق، ص21.

(28) جابريل الموند و جي بنجهام، مصدر سابق، 1997، ص 35.

(29) إبراهيم البيومي غانم، مصدر سابق، ص66.

(30) عصام قمر، مذهب جديد في السياسة والتربية، المنصورة، المكتبة العصرية للنشر والتوزيع، 2009، ص89.

(31) لوسيان باي، السياسات المقارنة والتنمية السياسية: نقلاً عن صادق الأسود: مصدر سابق، ص277.

(32) حسان العاني، النُظم السياسية والدستورية، مصدر سابق، ص22.

(33) المصدر السابق، ص 20.

David Easton; An approach to the analyses of Political systems;in Groups of

Researchers; World Politics,Vol.9. No.3,The johns Hopkins University Press (Apr., 1957), pp; 383 - 400.

(34) كمال المنوفي، نظريات النُظم السياسية، مصدر سابق، ص97.

(35) إبراهيم البيومي غانم، مصدر سابق، ص68.

(36) المصدر السابق الصفحة نفسها.

(37) كمال المنوفي، نظريات النُظم السياسية، مصدر سابق، ص 147.

(38) المصدر السابق نفسه، ص148.

(39) للمزيد حول دور الأسرة في التنشئة راجع: فيليب اسكاروس: مصدر سابق، ص67.

(40) ديفيد ترومان، وميشيل كورتس، نقلاً عن: كمال المنوفي: ن ظريات النُظم السياسية،مصدر سابق،ص37.

(41) كمال المنوفي: نظريات النُظم السياسية، مصدر سابق، ص29.

(42) تقوم الدراسة المقارنة على أساس إجراءات مقارنات بين نظامين سياسيين أو أكثر أو بين مؤسستين أو أكثر أو جماعتين أونخبتين أو طبقتين أو أكثر ضمن نظام سياسي بعينه وتقوم المقارنة على أساس بيان أوجه الشبه والاختلاف بين الأطراف موضوع المقارنة.

- Allan Lorson:op.cit,pp;18 - 22,& Daniele Caramani: op. cit.

(43) كمال المنوفي: نظريات النُظم السياسية،مصدر سابق،ص47.

(44) المصدر السابق، ص52.

(45) البيروقراطية هي التنظيم الهرمي للأجهزة الإدارية، بمعنى تدرج السلطة في تنظيم العلاقات بين شاغلي الوظائف الإدارية، للمزيد راجع كل من: كمال المنوفي: أصول النُظم السياسية المقارنة، مصدر سابق، ص265.

(46) كمال المنوفي: نظريات النُظم السياسية، مصدر سابق، ص69.

(47) هارولد لاسويل: السياسات العالمية وانعدام الأمن الشخصي، نقلاً عن: كمال المنوفي، نظريات النُظم السياسية، مصدر سابق، ص70.

(48) جيريانت باري، النخب السياسية، نقلاً عن: كمال المنوفي، نظريات النُظم السياسية، مصدر سابق، ص71.

(49) إن الثقافة السياسية السائدة أو العامة، بل وحتى الثقافات الفرعية يمكن أن تتغير وقد يحدث التغيير بشكل مخطط أو غير مخطط، للمزيد: كمال المنوفي، نظريات النُظم السياسية، مصدر سابق، ص197.

(50) Sidney Verba, Gabriel A. Almond; The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations, SAGE Publications, Incorporated, 1989, p:1 - 44.

(51) كمال المنوفي، نظريات النُظم السياسية،مصدر سابق، ص210.

(52) للمزيد حول دور وأثر الثقافة السياسية، راجع:

- Sidney Verba, Gabriel A. Almond; The Civic Culture; op. cit, p; 337 - 370.

(53) كمال المنوفي، نظريات النُظم السياسية، مصدر سابق، ص209.

(54) آرنت ليبهارت، مصدر سابق، ص87.

(55) سبق وأن تطرق المفكر الإسلامي الفارابي إلى موضوع التوازن الاجتماعي للمزيد راجع: حورية توفيق مجاهد، الفكر السياسي من أفلاطون إلى محمد عبده، القاهرة، مكتبة الأنجلو المصرية، ط3، 1993، ص211.

(56) آرنت ليبهارت، مصدر سابق، ص47.

(57) للمزيد راجع: جابريل ألموند، مصدر سابق، ص37.

(58) يحيى الجمل، النظام الدستوري في الكويت مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة، مطبوعات جامعة الكويت، 1971، ص61.

(59) المصدر السابق، الصفحة نفسها.

(60) نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النُظم السياسية والقانون الدستوري، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2009، ص482.

(61) عبد الغني بسيوني عبدالله، النُظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص446.

(62) حمدي العجمي، مقدمة في القانون الدستوري في ضوء الدساتير العربية المعاصرة، عمان، دار الثقافة، 2009، ص 86.

(63) الصادق الشعبان، النظام السياسي التونسي، تونس، الدار العربية للكتاب، 2005، ص13.

(64) نص الدستور العراقي الصادر سنة 2005 على الحظر الزمني والموضوعي معاً: للمزيد راجع المادة (126) في باب الأحكام الختامية من الدستور المذكور والمنشور في جريدة الوقائع العراقية العدد 4012 الصادرة في 2005/12/28.

(65) عدنان عاجل، القانون الدستوري، مصدر سبق ذكره، ص67.

(66) حسان العاني، الأنظمة السياسية والدستورية، مصدر سابق، ص190.

(67) نعمان الخطيب، مصدر سابق، ص531.

القسم الأول

مكونات
النظام السياسي الأساسية

الفصل الأول

الدولـة

تمهيد

لا تعد الدولة من مكونات وعناصر النظام السياسي فحسب، بل هي المكون والعنصر الأساس والأهم من بين تلك المكونات والعناصر، وذلك بحكم أن الدولة تمارس الدور الحاسم والفاعل في النظام، فما يميز الدولة عن العناصر الأخرى التي يتكون منها النظام السياسي هو إمتلاكها للسلطة السياسية التي تتسم بطابع الإكراه، ولأهمية الدولة ومكانتها في النظام السياسي نرى من المناسب أن نتعرض لفكرة الدولة وعناصرها، طبيعتها، وظائفها، أنواعها وعلاقتها بالنظام السياسي في المباحث الآتية:

المبحث الأول

فكرة الدولة وعناصرها

المطلب الأول
فكرة الدولة

على الرغم من إن لفظة الدولة ضاربة في القِدَم، تعود إلى الدولة اليونانية القديمة والإمبراطورية الرومانية، إلا إن الفكرة الحديثة لها تعود إلى القرن السادس عشر، فقد دخلت في تلك المرحلة في الاصطلاح السياسي[1]، والدولة ليست مجرد كونها إقليم وشعب ومجموعة من القواعد الملزمة فحسب، بل هي شأن ذهني، وبما أنها ليس لها غير حقيقة إدراكية فهي ليست موجودة إلا لأنها تدرك بالفكر، والدولة ليست عملية بناء ذهنية يقصد منها التعرف على حقيقة قائمة مسبقاً، إنها هي نفسها كل الحقيقة التي تعبر عنها، إذ إن هذه الحقيقة تكمن كاملة في أذهان الناس الذين يدركونها[2].

ولما كانت لفظة الدولة ترتبط بفكرة السلطة، لذا فإن تفكير الناس فيها هو من أجل الحصول على تفسير مرضٍ لكل الظواهر، التي يتسم بها وجود تلك السلطة وعملها[3]، التي تضمن من خلالها أمنها وأمن رعاياها ضد الأخطار والتحديات الداخلية والخارجية على حد سواء،

مايستدعي أن تتسلح الدولة بقوة مسلحة وبعدة أجهزة للردع والإكراه، وفي ذلك يقول إيهرنغ: (إن الدولة المجردة من سلطة الإكراه المادية تتناقض مع نفسها)[4].

ونظراً لامتلاك الدولة السلطة المادية، فأنها قادرة على تنظيم نفسها بنفسها، وهذه القدرة هي التي تنطوي عليها فكرة السيادة التي تتحقق على المستويين الداخلي والخارجي[5]، وعلى الرغم من أن السيادة أضحت في عصرنا الراهن مبدأ أساسي منبثق من قواعد القانون الدولي، ولكنها ليست مطلقة، وبالتالي هناك أحكام دولية تفرض حدوداً على سيادة الدولة، وفي المقابل هناك دول مازالت لا تتمتع بالسيادة أو أن سيادتها ناقصة.

ويُعرف بعض المتخصصين الدولة بشخصيتها المعنوية، وهذه الشخصية المعنوية تؤكد وحدتها ويتم إثباتها من خلال نشاطها المشترك بين أجهزتها المتعددة والمكلفة بالعمل على فرض نفوذها، هذا من جانب، ومن جانب آخر يفضي هذا الأمر ـ تمتع الدولة بشخصيتها المعنوية ـ إلى الاعتراف بأنها تخضع إلى قواعد قانونية ثابتة نسبياً، وتنُظم علاقاتها مع الأفراد والجماعات الأخرى، كما أن شخصية الدولة تعد بمثابة رمز يمثل الجهد المبذول لتنظيم العلاقات الاجتماعية التي تؤلف المجتمع السياسي.

وعلى ذلك تُعرف الدولة على أنها: الشخص المعنوي الذي يرمز إلى شعب مستقر على إقليم معين، حكاماً ومحكومين، بحيث يكون لهذا الشخص سلطة سياسية ذات سيادة[6].

ويعرفها الكاتب البريطاني (رود هوك) بأنها: هيئة سياسية تتكون من سكان إقليم معين ويخضعون لحكومة[7].

كما يعرفها الدكتور (ثروت بدوي) على أنها: مجموعة من الأفراد يمارسون نشاطهم على إقليم جغرافي محدد ويخضعون لتنظيم معين[8].

ومن جانبنا يمكن أن نعرف الدولة على أنها: كيان سياسي قانوني يُنظم شؤون الأفراد الذين يعيشون ويمارسون نشاطهم بشكل دائم على إقليم جغرافي محدد.

على ذلك فمصطلح الدولة لا يصح أن يطلق على أية جماعة من الناس، إلا إذا توافر لهذه الجماعة تنظيم سياسي وقانوني يتجسد في ممارسة سلطة، من قبل مجموعة من أفراد هذه الجماعة وفي حدود جغرافية معينة.

المطلب الثاني
عناصر الدولة

تتكون الدولة من عناصر ثلاث، وهي: الشعب، الإقليم والسلطة السياسية، وهناك من يضيف لهذه العناصر السيادة، وآخرون يشيرون إلى موضوع الاعتراف بالدولة، ولكننا سنركز فقط على العناصر الثلاث الأولى فقط، لكونها هي العناصر الأساسية في ظهور الدولة إلى حيز الوجود.

أولاً: الشعب: أضحى من الطبيعي أن يعيش على إقليم جغرافي محدد مجموعة من الناس، وهؤلاء الناس يطلق عليهم اصطلاحاً: بـ(السكان)، وعلى ذلك فإن هذا الاصطلاح يعد أوسع في مضمونه من اصطلاح الشعب، ذلك إن السكان يشملون المواطنين والأجانب الذين يعيشون على هذا الإقليم الذي يمثل أرض الدولة المعنية، في حين

ينصرف اصطلاح الشعب إلى رعايا الدولة أو مواطنيها الذين يتمتعون بجنسيتها[9].

ويعد الشعب العنصر الأهم من بين عناصر الدولة، فأبنائه هم الذين يعمرون إقليمها، ويحرسون حدودها، وهُم أَهم مصادر قوتها في حال تم توظيف طاقاتهم واستثمار ثروات الإقليم وفق خطط علمية، ما يستدعي إجراء إحصاء سكاني دقيق كل مدة زمنية لمعرفة عددهم وتركيبهم العلمي ومستوى تعليمهم ودرجة تجانسهم الاجتماعي وخريطتهم الطبقية وما إلى ذلك[10]، وعلى ذلك يغدو أفراد الشعب وسيلة وغاية لكل دولة في آن واحد، وخلاف ذلك يتحول الشعب إلى عبء من أعباء الدولة.

وينقسم إلى شعب اجتماعي وآخر سياسي، أما الشعب الاجتماعي وهم كل الأفراد المواطنين المتمتعين بجنسية تلك الدولة، سواء أكانوا مقيمين داخل الدولة أم خارجها، أما الشعب السياسي فهم فقط الأفراد الذين لهم حق التمتع بالحقوق السياسية أي البالغين مايسمى بـ(سن الرشد السياسي)، أي الناخبين[11].

وعلى وجه الجملة لا يشترط في شعب الدولة الانتماء إلى قومية واحدة كما لا يشترط أن يتكلم أبناء الشعب الواحد لغة واحدة، وحتى الانتماءات الدينية لا نجد دولة من الدول المعاصرة يدين شعبها كلهم بدين واحد، كما أن هذه الأديان تتفرع إلى مذاهب عدة، على ذلك تعد الرابطة الأساسية التي تربط شعوب الدول المعاصرة، هي رابطة المواطنة أي الانتماء إلى أرض الدولة (الوطن) والولاء له، أما الانتماءات الأخرى السالفة الذكر هي انتماءات فرعية.

خلاصة القول يعد الشعب الركن الأساس في قيام الدولة التي تكتمل صورتها بتوافر العناصر أو الأركان الأخرى، وبالتالي فمن دون الشعب لا يمكن الحديث عن وجود دولة.

ثانياً: الإقليم: لكل دولة إقليم محدد، وهو عبارة عن مساحة جغرافية يعيش عليها سكان تلك الدولة ويمارسون نشاطهم عليها بشكل دائم، ووجود الإقليم شرط ضروري لقيام الدولة، فلا توجد دولة بالمعنى الكامل من دون إقليم، بل ويعد الإقليم مصدر قوة الدولة[12].

وفي العادة يتحدد إقليم الدولة بحدود طبيعية أو عن طريق حدود اصطناعية، أما الحدود الطبيعية قد تكون سلسلة من الجبال أو بحار أو محيطات وغيرها، أما الحدود الاصطناعية فأنه في الغالب تتكون من حواجز أو أسلاك شائكة أو ما إلى ذلك.

وينقسم الإقليم إلى إقليم أرضي وجوي ومائي[13]، وعلى صعيد هذا الإقليم تمارس الدولة سلطاتها على مواطنيها الساكنين فيه، كما تبسط سيادتها على الصعيدين الداخلي والخارجي.

ثالثاً: السلطة السياسية: حينما يوجد شعب ما على إقليم جغرافي معين، ينبغي أن تكون هناك جهة ـ شخص أو هيئة منظمة ـ، تتولى ممارسة السلطة السياسية لحكم الشعب المعني وتنظيم شؤونه ورعاية مصالحه بغية تحقيق سعادته ورفاهيته.

والسلطة هي طاقة إرادية تظهر عند من يتولون إدارة جماعة بشرية تسمح لهم بفرض أنفسهم، وفي الدولة يشترط في الشخص الحاكم أو الهيئة الحاكمة التي تمارس السلطة أن تفرض سيطرتها، وتبسط نفوذها على الإقليم الذي تحكمه، وعلى ذلك ترتبط السلطة بالسيطرة والنفوذ

معاً، أما الأولى(السيطرة) فهي تقوم على عنصر مادي، ويتم فرضها بالقوة، أما النفوذ فهو عملية التأثير على آراء ومواقف الآخرين فهو وسيلة في الإقناع[14]، وبذلك تتضمن السلطة وعملية ممارستها عناصر مادية وأخرى غير مادية.

وعلى وجه الجملة يتم الوصول إلى السلطة بطريقين، أما بقلب النظام السياسي القائم وإحلال آخر مكانه، وهنا تكون ممارسة السلطة كأمر واقع، أو من خلال الإجراءات التي يسمح بها القانون، أي عن طريق الانتخابات والتداول السلمي على السلطة، وهنا تكون ممارسة السلطة بشكل قانوني ويتوفر فيها عنصر القبول والرضا وبالتالي الطاعة من قبل الشعب، ويتحقق هذا الأمر معن طريق بـ(الشرعية) للنظام السياسي القائم، وحينذاك تكون ممارسة السلطة تجسيداً للمبدأ الدستوري، الذي تأخذ به كل النُظم السياسية المعاصرة ألا وهو: (الشعب مصدر السلطة وأساس شرعيتها).

ولسلطة الدولة سمات وخصائص أهمها مايأتي[15]:

1. سلطة الدولة هي سلطة سياسية، ولأنها كذلك فهي سلطة عامة، لأنها تشمل كل نواحي النشاط البشري في الدولة، وهذا ما يميزها عن أية سلطة أخرى.

2. تتسم السلطة السياسية بالعلوية والسمو فهي تعلو على كل جميع السلطات الأخرى، ويخضع لها جميع أفراد الشعب، فهي أساس التنظيم السياسي في الدولة.

3. تتسم السلطة السياسية بأنها سلطة أصيلة ومستقلة، فهي أصيلة لأنها تنبع منها جميع السلطات الفرعية في الدولة، ويترتب على

ذلك أنها تتمتع بالاستقلال على الصعيد الدولي، كما أنها تتسم بالدوام النسبي ولا تقبل التجزئة والتأقيت.

4. أنها ذات طبيعة قانونية مؤسساتية، وذلك من خلال قدرتها على وضع القوانين وكفالة تنفيذها، من خلال مؤسساتها الثلاث: التشريعية والتنفيذية والقضائية.

5. تحتكر السلطة السياسية وحدها القوة العسكرية المادية، التي تجعلها قوة قاهرة قادرة على فرضها داخل حدودها وبكل الوسائل والسبل، بما يجعلها قادرة على توقيع العقوبة على الخارجين على القانون، ولكن هذا لايعني أن سلطة الدولة سلطة عسكرية صرف، بل على العكس أضحت سلطة الدولة المعاصرة سلطة مدنية تخضع لها السلطة العسكرية[16].

المبحث الثاني

طبيعة الدولة المعاصرة

الأصل في الدولة المعاصرة هي ذات طبيعة قانونية، أي أن تخضع تصرفات القائمين على إدارة شؤونها لقواعد قانونية تتسم بالثبات النسبي، وبالمقابل يستطيع الأفراد المطالبة باحترام هذه القواعد في حال حصول أي انتهاك لحقوقهم التي تقرها تلك القواعد، عن طريق ممارستهم لحقهم في التقاضي أمام قضاة مستقلين.

المطلب الأول
الأساس القانوني للدولة

هناك نظريات عدة تبين الأساس القانوني للدولة، ومن أبرز تلك النظريات:

أولاً: نظرية القانون الطبيعي: يعود أصل هذه النظرية إلى كتابات الفيلسوف اليوناني(أرسطو)، والتي أعلن فيها عن إن الطبيعة مصدر العدالة، وقد سار على هذا النهج الكثير من فقهاء مدرسة القانون الطبيعي في العصور الوسطى والحديثة[17].

ويؤكد دعاة هذه النظرية على إن قواعد القانون الطبيعي تشكل

بمثابة قواعد قانونية، تجسد مبادئ العدالة ويكشف عنها العقل البشري، وهي أسبق وأسمى من الدولة[18]، وبالتالي تشكل تلك القواعد الأساس للدولة.

ولكن تلك النظرية لم تنجو من النقد، إذ يؤكد بعض الفقهاء على إن قواعد القانون الطبيعي لا تصح كأساس لخضوع الدولة للقانون، وعلى ذلك فإنها تعد قواعد سياسية أو أدبية أكثر، مما يمكن عدها قيوداً قانونية على إرادة الدولة، وذلك بفعل افتقارها لعنصر الجزاء المادي الضامن لتنفيذها والرادع لمن يخالفها[19].

ثانياً: نظرية العقد الاجتماعي: على الرغم من إن تلك النظرية تعود إلى القرون الوسطى، وعلى الرغم من إن أسس هذه النظرية وردت لدى كل من المفكر الإنكليزي (توماس هوبز)، في كتابه (المارد) سنة 1651، والمفكر الفرنسي (جون لوك) في كتابه (الحكومة المدنية) سنة 1690، إلا أن شيوعها كان على يد المفكر الفرنسي (جون جاك روسو) في كتابه العقد الاجتماعي الصادر سنة 1762، وكان قد أثر بهذه الأفكار على رجال الثورة الفرنسية سنة 1789[20].

ويؤكد روسو على أن الإنسان حينما كان يعيش حالة الطبيعة الأولى كان ينعم بالحرية الكاملة، ولكن نتيجة لذلك أخذت تنمو مصالح متعارضة، ما أضطر الإنسان إلى تركها وإقامة نظام اجتماعي جديد[21]، وعلى ذلك ففي رأي روسو يأتي أمر تنظيم الحياة الاجتماعية لا مِن ضرورة لصيقة بطبيعة الإنسان، بل من عقد إرادي بين أفراد الجماعة، ويأتي ذلك من منطلق شعور هؤلاء بالفائدة التي يمكن أن تعود عليهم من التنازل عن استقلالهم، بمقتضى اتفاق عام سماه روسو بـ (العقد

الاجتماعي)، ويصبح إبرام هذا العقد أساس الدولة بل وأساس سلطتها وسيادتها، فضلاً عن أنه أساس الحريات العامة، بمعنى أن الدولة هي التجمع السياسي المكون بوساطة المساهمين في العقد الاجتماعي بمحض حريتهم وإرادتهم، أما سيادة الدولة فهي تجسيد للإرادة العامة التي تمثل مجموعة إرادات الأفراد، أما حريات الأفراد فهي تلك الحقوق الفردية التي تمثل جزء من الحريات البدائية التي لم يتم التنازل عنها، أو هي الحقوق التي تم التنازل عنها ثم استردت بمقتضى العقد الاجتماعي.

ويؤكد روسو على أن المجتمع والدولة لا يمكن تأسيسهما إلا بالقوة أو بالاتفاق، وإذا كانت القوة والعنف هي أساس نشأة الدولة فحينذاك تفتقد الدولة لأي أساس قانوني، وعلى ذلك تعد فكرة العقد الاجتماعي، هي الفرض الوحيد الذي يمكن أن يقدم تفسيراً وأساساً قانونياً للدولة[22].

ومع أهمية هذه النظرية في تفسير الأساس القانوني للدولة، لكنها واجهت انتقادات عدة ومن ذلك أنها لم تحدد زماناً ومكاناً معينين لإبرام هذا العقد، كما أنه لايمكن إخضاع قيام الدولة لعقد مبرم، لأن حجمها ومهامها يتجاوز الحدود القانونية لعقد افتراضي، فضلاً عن أن العقد ينص على وجود تنظيم حكومي قبل أن يعرفه الأفراد، كما يفترض نظاماً قانونياً لم تكن حالة الطبيعة الأولى قد تهيأت له بعد[23].

ثالثاً: نظرية العقد السياسي: هناك فرق بين نظرية العقد السياسي وبين نظرية العقد الاجتماعي، فالأخيرة عبارة عن اتفاق بين الأفراد الذين سيكونون مواطني دولة المستقبل، للتنازل عن حرياتهم

والخضوع لرقابة السلطة السياسية، وهو أمر افتراضي أكثر من أن يكون واقعي، أما نظرية العقد السياسي التي تطرق لها المفكر والسياسي الإسلامي (الماوردي)، وعد عملية إختيار أهل الحل والعقد (أهل الإختيار) للإمام أو الخليفة، على وفق شرط محددة بإنها بمثابة عقد سياسي وليس اجتماعي، ويترتب على هذا العقد حقوق وواجبات متبادلة على الحاكم والمحكومين[24].

أما على صعيد الفكر الغربي فيعد (جون لوك) أبرز دعاتها، فأنها عبارة عن اتفاق بين أشخاص وبين هيئة سياسية تشكل تنظيمات اجتماعية موجودة قبل وجود الدولة، يتفقون على إقامة سلطة مركزية ومن ثم تكوين الدولة، وبالتالي تتميز هذه النظرية بأنها أكثر اتفاقاً مع الوقائع التاريخية، ومن تلك الوقائع ماحصل من اتفاق بين ملك انكلترا جون والنبلاء في سنة 1215، وقد سمي هذا الاتفاق بـ (العهد الأعظم) أو (المكناكارتا)، وكذا الحال بالنسبة للاتفاق الذي حصل بين المستعمرات البريطانية في أميركا سنة 1787، والذي تمخض عنه قيام الولايات المتحدة الأميركية، وبالمثل ما حصل في فرنسا سنة 1830من اتفاق بين (لويس ـ فيليب) والجمعيات التشريعية[25].

ومع أن هذه النظرية أقرب إلى الواقع، ولكن معظم العقود السياسية، التي أبرمت حدثت بالصدفة غايتها إنشاء مجتمعات جديدة، وحتى مع الاعتراف بوقوع هذه الاتفاقات فإنها سرعان ماتفقد خاصيتها التعاقدية، وينظر إليها على أنها قانون عادي.

رابعاً: نظرية المؤسسة: تنطلق هذه النظرية ـ التي يعود الفضل في إيضاحها إلى موريس هوريو ـ من فكرة مفادها إن الدولة تتوفر بها كل خصائص المؤسسة الاجتماعية المنظمة، فالدولة مجموعة من

الأفراد تقودهم حكومة مركزية غايتها إقامة النظام الاجتماعي والسياسي، الذي ينبغي أن يحقق سعادة ورفاهية أفراد المجتمع.

ولكن الدولة ليست هي المؤسسة الاجتماعية المنظمة الوحيدة الموجودة في هذا البلد أو ذاك، بل هناك مؤسسات اجتماعية عامة (كالمدينة والقرية)، وهناك مؤسسات اجتماعية خاصة (كالجمعيات والنقابات والشركات)، ولكن مايميز الدولة عن تلك المؤسسات هو أنها تمتلك السيادة، وهذا ما سنتعرض له لاحقاً.

المطلب الثاني
شخصية الدولة المعنوية والقانونية

هناك ظاهرة يومية تتكرر في كل دول العالم المعاصر، تلك هي ظاهرة تصرف بعض الأفراد-المسؤولين على وجه الخصوص- ومن الطبيعي أن تنسب نتائج تلك التصرفات إلى الدولة التي ينتمون إليها، فعلى سبيل المثال حينما يتولى رئيس الدولة مهمة إبرام اتفاقية ما مع دولة أجنبية معينة، تكون تلك الاتفاقية ملزمة للدولة كله، كما أن إصدار وزير الداخلية أمراً بطرد أجنبي خارج البلاد يترتب عليه انعقاد مسؤولية على هذا التصرف.

ومن الناحية القانونية يعد كل من رئيس الدولة والوزير والمحافظ هم موظفون لدى الدولة، وأن الأخيرة تتمتع بالشخصية القانونية التي تتميز عن شخصية المسؤولين الحكوميين، وبالتالي ينظر للدولة باعتبارها مؤسسة لها نشاطها القانوني، ويترتب على ذلك تمتعها بحقوق وبالمقابل تتحمل واجبات ومسؤوليات، ويعد الاعتراف للدولة بشخصية معنوية وقانونية مستقلة مفسراً للكثير من التصرفات والظواهر[26].

المطلب الثالث
سيادة الدولة

تعد السيادة أحدى أهم خصائص الدولة، وتتميز فكرة السيادة بالتعقيد، وذلك بفعل إمكانية مواجهتها من زاوية القانون الداخلي، كما يمكن مواجهتها من زاوية القانون الدولي، هذا من جانب، ومن جانب آخر تتميز فكرة السيادة بأنها ذات طبيعة سياسية، كما أنها ذات طبيعة قانونية، وهذا ما يضفي عليها المزيد من التعقيد.

وقد كان (جان بودان) أول من استخلص المفهوم السياسي للسيادة، وقد عده بمثابة الاستقلال المطلق للدولة[27]، وذلك لأنها تعني عدم خضوع الدولة لأي سلطة أخرى، ولكن السيادة بمفهومها السياسي ـ كما يراها فقهاء القانون ـ بمعنى الاستقلال تتسم بالسلبية والإطلاق، وذلك لأنها لا تعطي تفاصيل عن مضمون السلطة التي تمتلك السيادة في الدولة، وعلى ذلك حلت محلها فكرة مرنة قانونية تفسيرية.

وتتجسد الفكرة القانونية للسيادة في أن تكون الأخيرة ملك السلطات الحكومية، فمن الطبيعي أن تمارس الحكومة في أية دولة سلطات وصلاحيات، مثل سلطة التشريع وإصدار اللوائح، وقيادة الجيش وقوات الأمن لتحقيق الأمن والدفاع عن الدولة والمجتمع وما إلى ذلك، وهذه كلها بيد الدولة التي تمتلك مؤسساتها هذه السلطات والصلاحيات، وعلى الرغم من إن الفكرة القانونية للسيادة تستمد أصولها التاريخية من ذات الأصول التاريخية لفكرة السيادة السياسية، ولكنها تتميز عنها بأنها تتسم بالنسبية، كما أنها تشرح مضمون السيادة،

فهي يمكن تجزئتها وتوزيعها بين مؤسسات الدولة ليس فقط المركزية منها، بل أضحى من الممكن توزيعها بين الأخيرة وبين المؤسسات المحلية، وهذا هو حال النُظم الاتحادية (الفدرالية على وجه الخصوص)[28].

وعلى وجه الجملة أضحى مفهوم سيادة الدولة المعاصر، يعتمد على قوة الدولة ذاتها وثقلها على الصعيد الدولي، ما يعني أن هذا المفهوم أضحى نسبياً يختلف من دولة لأخرى، حتى أن بعض الدول تعاني حالياً من انكماش في سيادتها، وذلك بفعل الضغوط التي تتعرض لها من قبل دول أخرى ذات قوة عسكرية وثقل دولي، ومما زاد من خطورة هذا الأمر ظاهرة العولمة، التي راحت تثير تساؤلات كثيرة حول مدى فعالية سيادة الدول إزاء سيطرة قوة واحدة على العالم[29].

المطلب الرابع
مقومات دولة القانون

لإرساء أسس الدولة القانونية ينبغي توافر مقومات تشكل بمثابة ضمانات لقيامها واستمرارها، ومن بين أهم تلك المقومات: الدستور، الفصل بين السلطات، الرقابة، الحقوق والحريات العامة والفردية.

أولاً: الدستور[*]: الدستور هو الوثيقة التي تتضمن مجموعة من القواعد والأحكام التي تحدد معالم نظام الحكم في الدولة، وتُنظم السلطات العامة ـ من حيث بيان ماهيتها ومصدرها وصلاحياتها وعلاقاتها ـ، فضلاً عن تحديد حقوق المواطنين وحرياتهم.

وعلى ذلك فإن وجود الدستور لا يعني إقامة النظام السياسي والقانوني للدولة فحسب، بل إنه يمثل قمة النظام القانوني لها،

وبالتالي فهو يسمو على جميع القواعد القانونية السائدة في الدولة من جانب، كما أنه يعد المرجع والأصل لكل تلك القواعد من جانب آخر.

ولكن الإشكالية في هذا السياق تكمن في إن معظم دول العالم حالياً لديها دساتير مكتوبة، ولكن السؤال إلى أي مدى تطبق أحكام هذه الدساتير على أرض الواقع؟

والجواب على هذا السؤال هو الذي يميز دولة القانون عن غيرها، فالدولة التي تلتزم بأحكام الدستور هي دولة قانونية، وكلما ابتعدت عن تلك الأحكام كلما انحرفت عن مسار القانون.

ثانياً: الفصل بين السلطات[30]: في كل دولة من دول العالم المعاصر توجد سلطات ثلاث، وهي السلطة التشريعية ومهمتها تشريع القوانين، والسلطة التنفيذية ومهمتها تنفذ القوانين التي تشرعها السلطة الأولى، والسلطة القضائية وتتولى مهمة تفسير وتطبيق القوانين للفصل في المنازعات والخصومات بين الأفراد وبينهم وبين مؤسسات الدولة.

ويعني الفصل بين السلطات العامة ـ التشريعية والتنفيذية والقضائية ـ أن تمارس كل سلطة من هذه السلطات اختصاصاتها وصلاحياتها، على وفق مايقره دستور الدولة وبما يحقق التوازن بين تلك السلطات، مع ضرورة وجود آليات وضمانات دستورية وقانونية تحد من تجاوز أي سلطة على السلطات الأخرى، وعلى ذلك يعد تجسيد هذا المبدأ على أرض الواقع من أهم مقومات قيام الدولة القانونية.

وبالمقابل فإن رجحان كفة أي سلطة من هذه السلطات الثلاث يحدث خللاً في توازن مؤسسات الدولة، ما يفضي إلى انحراف الدولة

عن مسارها القانوني والدستوري، والأمر يغدو أكثر خطورة حينما تهيمن فئة أو فرد على جميع هذه السلطات، وبالتالي تكون الجهة التي تشرع القوانين هي ذاتها التي تفسر وتطبق وتنفذ القوانين، من دون أن يكون هناك رقيب أومانع من إيقاف تصرفاتها(31).

وعلى الرغم من صعوبة تطبيق هذا المبدأ على أرض الواقع، بفعل رجحان كفة سلطة على السلطات الأخرى، وغالباً ماتكون تلك هي السلطة التنفيذية ـ وفي نظام حكومة الجمعية رجحان كفة السلطة التشريعية ـ، إلا إنه ينبغي القول إن هذا المبدأ يجسد توزيع الاختصاصات والصلاحيات بين هيئات ثلاث أكثر منه فصل للسلطات، وعلى ذلك يحقق هذا الأمر ـ توزيع الاختصاصات ـ مزايا منها:

1. **الشرعية والمشروعية:** تتحقق الشرعية من خلال بيان الطريقة التي تتم فيها عملية إسناد السلطة للحكام، والتي ينبغي أن تكون بالانتخاب من قبل الشعب وهو مصدر السلطة وأساس شرعيتها، ولضمان استمرارية شرعية القابضين على السلطة ينبغي أن يحوزوا على رضا الناس وقبولهم وتأييدهم، الأمر الذي لايمكن بلوغه إلا بمدى قدرة هؤلاء ـ القابضين على السلطة ـ على انجاز أقصى مايمكن انجازه، لتلبية مطالب هؤلاء الناس، أو على الأقل ناخبيهم، أما المشروعية فهي مطابقة تصرفات الحكام والمحكومين للقواعد والأحكام الدستورية والقانونية، وكلاهما ـ الشرعية والمشروعية ـ تتحققان من خلال تطبيق مبدأ توزيع الاختصاصات والصلاحيات بين الهيئات أو السلطات العامة.
2. **منع الاستبداد وضمان الحقوق والحريات:** كان الدافع الأساس الذي يقف وراء الدعوة لتطبيق هذا المبدأ ـ الفصل بن السلطات ـ، هو

منع استبداد الحكام المستبدين الذين كانوا يجمعون بأيديهم كل السلطات، وكانت الحقوق والحريات معدومة بكل ألوانها، وعلى ذلك يعد أمر توزيع الاختصاصات والصلاحيات بين هيئات متعددة، ضماناً للحد من السلطة المطلقة وإحقاق الحقوق وإشاعة الحريات وفق القانون.

3. **توزيع المسؤوليات والمهام:** يحقق مبدأ الفصل بين السلطات من خلال توزيع الاختصاصات والصلاحيات توزيع للمهام والمسؤوليات وعدم حصرها بيد هيئة أوفئة أو شخص بعينه، وعلى ذلك فأن توزيع المسؤولية يعني تيسير أمر إنجاز المهام وتخفيف الأعباء، ولكن في هذا الإطار ينبغي أن تتسم القوانين والنُظم بالدقة والوضوح في تحديد تلك العملية، حتى لاتحصل عملية تراخي أو اتكالية أو محاولات تهرب من المسؤولية ومن ثم إلقائها على الآخرين.

ثالثاً: سيادة القانون: تعد سيادة القانون إحدى أهم ضمانات خضوع الدولة للقانون، مايعني إن السلطة التنفيذية وكل الهيئات والمؤسسات والدوائر المرتبطة بها، وكذا العاملين فيها ينبغي أن يلتزموا بكل مايصدر عن السلطة التشريعية من قوانين[32]، ومن ثم تنفذ تلك القوانين على أكمل وجه، وذلك ينبع من كون إن الأولى ـ السلطة التشريعية ـ، هي الممثل الشرعي للشعب وتنوب عنه في ممارسة السلطة بغية تحقيق المصلحة العامة.

وكي يتم تجسيد مبدأ سيادة القانون في الدولة، ينبغي أن يطبق القانون على كل فرد من أفراد المجتمع بصرف النظر عن موقع المسؤولية والمنزلة، ما يعني أن يكون الجميع متساوون أمام القانون، سواء من ناحية الحماية التي توفرها القوانين السائدة أو من ناحية

العقاب الذي تفرضه على المخالفين منهم[33]، وهذا هو المعيار الذي يعد بمثابة الفيصل في التمييز بين دولة القانون عن غيرها، لذا فإن هذا المبدأ جاري تطبيقه على قدم وساق في النُظم الصناعية المتقدمة، وعلى خلاف ذلك مازال هذا المبدأ معلقاً في النُظم المتخلفة، وعلى ذلك يعد هذا المبدأ معياراً للتقدم والتحضر.

رابعاً: الرقابة: للرقابة أنواع، فهناك مايسمى بالرقابة البرلمانية والرقابة الدستورية والرقابة الشعبية، أما الرقابة البرلمانية فهي تعني أن يتولى البرلمان ـ السلطة التشريعية ـ باعتباره يمثل الشعب عبر الاقتراع، مهمة الرقابة على أداء الحكومة ـ السلطة التنفيذية ـ وهو ماجرى به العمل في النُظم البرلمانية على وجه الخصوص[34]، وهذا المبدأ يمنع استئثار السلطة التنفيذية وخروجها عما رسمه لها الدستور والقانون، ويضمن قيامها بتنفيذ المطالب الشعبية عبر التزامها بتنفيذ مايجري تشريعه من قبل السلطة التشريعية.

أما الرقابة الدستورية فهي تعني أن تتولى هيئة-غالباً ماتكون قضائية ـ مهمة الرقابة، على مدى التزام الهيئات والسلطات الأخرى بقواعد وأحكام الدستور والقانون، لذا يقول أحد فقهاء القانون الدستوري في هذا الصدد: (المقدمات الضرورية لبحث موضوع رقابة دستورية القوانين هي أن نكون بصدد دولة قانونية)[35].

وفيما يتصل بالرقابة الشعبية فأنها تتحقق من خلال الاحتجاجات والمظاهرات الشعبية، التي يسمح بها الدستور والقانون، بغية الاعتراض على تصرفات وسلوك القابضين على السلطة الخارجة عن القانون، أو تلك التي تتعارض مع الحقوق والحريات العامة والخاصة.

وعلى وجه الجملة يفضي العمل بتطبيق آليات الرقابة المذكورة إلى بناء دولة القانون وضمان استمرارها.

خامساً: ضمان الحقوق والحريات العامة والخاصة[36]: جرت العادة أن تتصدر قائمة الحقوق والحريات العامة والخاصة نصوص الدساتير المدونة لمعظم دول العالم المعاصر، ولكن الإشكالية تكمن في مدى جدية وقدرة هذه الدولة أو تلك في توفير الآليات، التي تضمن حماية تلك الحقوق والحريات العامة والخاصة بكل ألوانها، السياسية والثقافية والاقتصادية والاجتماعية، وممارستها من قبل أفراد المجتمع على الوجه الأكمل.

ومن هنا يستدعي قيام دولة القانون ليس فقط كفالة مبدأ المساواة وحماية الحقوق والحريات العامة والخاصة والعمل على احترامها، بل إنها ملزمة بالعمل على تحقيق وتنمية تلك الحقوق والحريات.

المبحث الثالث

وظائف الدولة

للدولة وظائف سياسية بحتة وأخرى ذات طبيعة قانونية وهي:

المطلب الأول
وظائف الدولة السياسية

تعد الوظائف السياسية للدولة المعاصرة وظائف متعددة ومتشعبة، ومن تلك الوظائف الحفاظ على أمن المجتمع والدولة الداخلي والخارجي، وإقامة العدل بين المواطنين، فضلاً عن العمل على تحقيق التنمية الشاملة.

أولاً: الحفاظ على أمن المجتمع والدولة الداخلي والخارجي:

يقع على عاتق الدولة في المقام الأول مهمة الدفاع عن نفسها وحماية حدودها، والحفاظ على استقلالها وسيادتها وصيانة كرامة شعبها، وذلك من خلال تهيئة القوات المسلحة القادرة على الرد على أي عدوان يمكن أن يقع على إقليمها، ومن ثم تأتي بعد ذلك وظيفة الأمن الداخلي، من خلال بث الطمأنينة والسلام في ربوع البلاد، وحماية أرواح المواطنين وممتلكاتهم وكفالة حقوقهم، ولتحقيق هذه

الغاية تستعمل الدولة القوة المتمثلة في قوات الأمن والشرطة[37].

ثانياً: إقامة العدل بين المواطنين:

تعد مهمة إقامة العدل بين المواطنين من أصعب الوظائف التي ينبغي أن تضطلع بها الدولة، ولكن نجاح الأخيرة في تحقيق نسبة كبيرة من العدالة سيفضي بكل تأكيد إلى تعزيز شرعيتها واستقرارها، والعكس صحيح، ذلك أن الكثير من الدول وعلى مدى التاريخ كانت قد سقطت بفعل ظلم وجور حكامها ولو بعد حين.

ثالثاً: العمل على تحقيق التنمية الشاملة:

لا ريب أن كل دولة ينبغي أن يعمل القابضين على السلطة فيها على تحقيق التنمية بكل ضروبها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية، وتلك التنمية ينبغي أن تجري على وفق خطط شاملة تقوم على أساس تحديد متطلبات المجتمع والدولة، ومن ثم توظيف كل مايمكن توظيفه من طاقات بشرية وإمكانات مادية، وينبغي أن يتزامن هذا الأمر مع العمل على تحقيق المساواة بين المواطنين ورفع مستوياتهم المعيشية وتوفير الخدمات الأساسية لهم، فضلاً عن ضرورة تحقيق الانسجام والتعايش بينهم، وتوفير فرص متكافئة لمشاركة الجميع في بناء مؤسسات الدولة، بكل الوسائل والسبل القانونية والسياسية السلمية والمشروعة.

المطلب الثاني
وظائف الدولة القانونية

أما الوظائف ذات الطبيعة القانونية فهي تلك التي تتعلق بوظائف التشريع والتنفيذ والقضاء.

أولاً: وظيفة التشريع: تتولى وظيفة التشريع في الدولة مؤسسة ما، تدعى ـ في النُظم الديمقراطية ـ بـ(البرلمان)، وهذا الأخير هو عبارة عن مجلس نيابي يتكون من ممثلين ونواب منتخبين من قبل الشعب، يمارسون هذه الوظيفة بالنيابة عنه ولمصلحته العامة، وقد تساهم المؤسسة التنفيذية في عملية التشريع من خلال المقترحات ومشروعات القوانين التي تقدمها للمؤسسة التشريعية، لتدرسها وتناقشها ومن تم تتولى مهمة إقرارها، وتحيلها بدورها إلى رئيس الدولة للمصادقة عليها ومن ثم نشرها، وعلى وجه الجملة تحظى المؤسسة التشريعية بأهمية كبيرة في معظم النُظم السياسية المعاصرة، بل أنها غالباً ما تعد أهم مؤسسات الدولة.

والتشريع هو عملية سن أو إصدار قواعد عامة مكتوبة تسمى بالقوانين، وينبغي أن تكون القوانين واحدة لكل مواطني الدولة، وبالتالي ينبغي أن تكون عامة وغير شخصية، ما يعني أنها غير موجهة لشخص معين، بل إلى مجموعة من الأشخاص تحدد صفاتها بشكل عام وعلى نحو مجرد[38].

وبالمحصلة تعني عملية تشريع القوانين إصدار قواعد ملزمة تحدد السلوك العام للأفراد في الدولة والمجتمع، وبالتالي كل المؤسسات والأفراد في الدولة ـ بصرف النظر عن موقعهم ومنزلتهم ـ يخضعون لهذه القواعد العامة الملزمة، أي أن الجميع يخضع للقانون.

ثانياً: التنفيذ: تتولى مهمة التنفيذ في الدولة مؤسسة تدعى بالحكومة، وتتكون الحكومة في النُظم الرئاسية من رئيس الجمهورية ووزرائه المسؤولين أمامه، أما في النُظم البرلمانية فتتكون الحكومة من مجلس الوزراء ـ رئيس الوزراء والوزراء ـ ويشكل رئيس الدولة ـ ملك أو

رئيس جمهورية ـ الفرع الثاني من فرعي المؤسسة التنفيذية على الرغم من عدم تحمله للمسؤولية، وذلك بفعل إن الصلاحيات التنفيذية الفعلية هي بيد رئيس الوزراء وليس بيد رئيس الدولة، أما في النظام المختلط فالمؤسسة التنفيذية تتكون من فرعين ـ على غرار النُظم البرلمانية-هما رئاسة الجمهورية ورئاسة الوزراء، والصلاحيات التنفيذية تكون في عهدة رئيس الجمهورية بالدرجة الأساس، أما في نظام حكم الجمعية المطبق حالياً في سويسرا، فالمؤسسة التنفيذية تتجسد في المجلس الاتحادي ذو الأعضاء السبعة، وهو خاضع لإشراف وتوجيه الجمعية الاتحادية.

ومضمون الوظيفة التنفيذية هو تأمين أمور الدولة، وذلك من خلال قيام المؤسسة التنفيذية بتنفيذ ماتم تشريعه من قوانين من قبل المؤسسة التشريعية ـ البرلمان ـ، فلا معنى لتلك القوانين إن بقيت حبر على ورق، ولم تجد طريقها إلى التطبيق على أرض الواقع.

ثالثاً: القضاء: تتولى مهمة القيام بالوظيفة القضائية المحاكم والهيئات القضائية في الدولة، وتتضمن تلك الوظيفة القضاء في النزاعات الناشئة بين الأفراد وبينهم وبين مؤسسات الدولة، وبين الأخيرة على الصعيدين المركزي والمحلي، كما تتضمن الوظيفة القضائية معاقبة الخارجين على القانون[39]فضلاً عن قيام المؤسسة القضائية بمهمة تفسيُر الدستور والقوانين النافذة.

ولأهمية الوظيفة القضائية وخطورتها على حياة الأفراد والدولة معاً، ينبغي أن تكون المؤسسة القضائية بكل هيئاتها وفروعها العاملة، مستقلة ونزيهة وعادلة، وبالتالي ينبغي أن يكون القضاء بمنأى عن كل الضغوط والتدخلات لا سيّما من قبل المؤسسة التنفيذية، كما ينبغي

أن يتمتع القائمون بوظيفة القضاء بالحماية اللازمة لمنع تعرضهم لأية تهديدات أو عمليات تصفية.

ولكي تقوم الدولة القانونية وتؤدي وظائفها المذكورة، يستدعي أن يتوافر لها ضمانات معينة،من أهمها: وجود دستور وتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، واحترام سيادة القانون، وتدرج القواعد القانونية، وكذلك توفير ضمانات لحماية الحقوق والحريات العامة والخاصة، ومن تلك الضمانات ـ على سبيل المثال لا الحصر ـ إذا ما وقع ضرر ما على أحد أفراد المجتمع من جراء قيام الدولة بممارستها لنشاطاتها المعهودة، فمن حق المتضرر مساءلة الدولة ومطالبتها بالتعويض العادل، مادياً ومعنوياً[40]، وينبغي أن تستجيب الدولة لهذا المطلب.

والسؤال الذي يثار في هذا الصدد هو: إلى أي حد تأثرت قدرة الدولة المعاصرة على أدائها لوظائفها المذكورة في ظل عصر العولمة[41]؟

هناك ثلاثة آراء أساسية حول دور الدولة وقدرتها في ظل عصر العولمة، أما **الرأي الأول**: هو ما ذهب إليه عدد من المتخصصين الذين يرون أن الدولة في ظل العولمة، خسرت قوتها ونفوذها كنتيجة لسياسات العولمة، وذلك بفعل انحسار دورها في التأثير على الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية، أما **الرأي الثاني**: يذهب إليه متخصصين آخرين من دعاة التمسك بمركزية الدولة وعدم التفريط بها، والذين يعتقدون أن الدولة القوية بقيت تتمتع بقدرتها على السيطرة والتنظيم، في حين يرى أصحاب **الرأي الثالث**: وهو القائل بأن الدولة خسرت كل قوتها ونفوذها في ظل العولمة[42].

ولكن يمكن القول أن دور الدولة ونفوذها في ظل العولمة يتفاوت تبعاً لقوتها وقدرتها على الساحة الدولية، فبكل تأكيد لا تتأثر الدول الغربية وفي مقدمتها الولايات المتحدة الأميركية بسياسات العولمة لأنها هي التي تروج لها، وعلى ذلك فهي التي توظفها لتحقيق مصالحها وصولاً إلى فرض هيمنتها على دول العالم الأخرى، أما الأخيرة وهي التي تعد ساحة لتلك السياسات، فأنها تأثرت بشكل متفاوت، فالدول التي تمتلك نفوذ سياسي واقتصادي وأيديولوجيات متماسكة، مثل الصين والكثير من الدول الأسيوية وبعض دول أميركا اللاتينية، لم تتأثر بشكل كبير من تلك السياسات، في حين بالمقابل أضحت معظم دول العالم الثالث ترزح بين مطرقة تلك السياسات وسندان الانغلاق على ذاتها.

المبحث الرابع

أنواع الدول وعلاقة الدولة بالنظام السياسي

تقسم الدول المعاصرة من الناحية السياسية إلى دول ليبرالية وأخرى اشتراكية وفاشية وما إلى ذلك، أما من الناحية القانونية فتقسم الدول عادة إلى دول بسيطة موحدة وأخرى مركبة، وكما هو موضح في ادناه.

المطلب الأول
أنواع الدول

تصنف الدول المعاصرة إلى دول بسيطة وأخرى مركبة سنتناولها تباعاً.

أولاً: الدول البسيطة: الدول البسيطة هي تلك الدول التي تسمى بالدول الموحدة أيضاً، لأنها تتكون من إقليم واحد، وبالتالي فهذه الدول هي وحدة غير قابلة للتجزئة، ومعظم دول العالم المعاصر هي على هذه الشاكلة، وهذه الدول توصف بأنها موحدة لأنها تتصف بوحدة التركيب، إذ إن الجهاز الحكومي فيها هو واحد، وهذا الجهاز يتولى جميع المهام والوظائف التشريعية والتنفيذية والقضائية، كما أن هذه الدولة واحدة في عنصرها البشري، ذلك إن التنظيم السياسي في

هذه الدول يتوجه إلى جميع أفراد الشعب على أنهم جماعة واحدة، من دون النظر للفوارق بينهم، كما أن قرارات الدولة ملزمة لجميع المواطنين الذين يعيشون على إقليم الدولة الواحد الموحد[43].

ومن المعروف أن الدول البسيطة والموحدة، تدار على الأغلب بأسلوب الإدارة المركزية، ولكن أخذت الكثير من تلك الدول في العصر الراهن بأسلوب الإدارة اللامركزية، ومن أمثلة هذه الدول فرنسا وإيطاليا ومصر والعراق، وعلى ذلك تتوسط الأخيرة بين الأولى وبين الدول المركبة.

ثانياً: الدول المركبة: الدول المركبة هي تلك الدول التي تسمى بالدول الاتحادية أو الفدرالية، وتقسم تلك الدول إلى أقسام أو وحدات عدة تسمى أقاليم أو ولايات أو جمهوريات أو إمارات أو جزر أو مقاطعات، وما إلى ذلك، ولا تدار تلك الأقسام أو الوحدات بأسلوب اللامركزية الإدارية، بل بأسلوب اللامركزية السياسية، ذلك إن السلطة يتم توزيعها بين مؤسسات السلطة المركزية والمؤسسات المحلية العاملة في تلك الأقسام والوحدات، ولما كانت المسألة قد أضحت في مثل هذه الدولة مسألة توزيع سلطات واختصاصات، لذا لم يعد هذا الأمر يقتصر على مجرد كونه شكل للدولة، بل أضحى بمثابة نظام سياسي شامل، وعلى ذلك سنتناول تفصيل هذه الظاهرة التي غدت شائعة في العالم المعاصر في فصل لاحق.

المطلب الثاني
علاقة الدولة بالنظام السياسي

يتكون النظام السياسي من عناصر عدة، لا تعد الدولة واحدة من تلك العناصر فحسب، بل أنها تعد أهم تلك العناصر، وعلى ذلك فأن

علاقة الدولة بالنظام السياسي كعلاقة الجزء بالكل، لا بل أن الدولة أهم تلك الأجزاء وأساسها، وذلك بفعل امتلاك الدولة للسلطة التي تمارسها من خلال مؤسساتها الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، وعلى ذلك فإن الدولة تجسد نظام حكم، والأخير هو أضيق من النظام السياسي الذي يعد أشمل وأعم، لأنه لا يقتصر على الدولة ونظام الحكم فيها بل يتعداها من خلال ما يتضمنه من عناصر أخرى، ومن تلك العناصر الأحزاب السياسية وجماعات المصالح وما إلى ذلك، ومع أن تلك العناصر تتفاعل في إطار النظام السياسي وتؤثر وتتأثر ببعضها، لكن الدولة تعد أكثر فاعلية وتأثيراً من كل تلك العناصر، وذلك بفعل أهمية ومكانة الدولة من النظام السياسي مثلها كمثل القلب أو الدماغ من الجسد، وعلى ذلك إذا أختل عمل الدولة أو أن مؤسساتها تعطلت لسبب أو لآخر، فإن هذا الأمر سيفضي إلى اختلال شامل في عمل النظام السياسي واختلال بقية عناصره، وبالمقابل كلما كانت مؤسسات الدولة وما يرتبط بها تسير على أسس دستورية وقانونية سليمة، كلما أنعكس ذلك بشكل إيجابي على عمل النظام السياسي برمته وكذا عمل عناصره الأخرى.

هوامش الفصل الأول

(1) جاك دونديو دوفابر، الدولة، ترجمة: سموحي فوق العادة، بيروت، منشورات عويدات، 1970، ص6.

(2) جورج بوردو، الدولة، ترجمة: سليم حداد، بيروت، مؤسسة مجد للنشر والتوزيع، ط3، 2002، ص10.

(3) المصدر السابق، الصفحة نفسها.

(4) نقلاً عن: جاك دونديو دوفابر: مصدر سابق، ص6.

(5) جاك دونديو دوفابر، مصدر سابق، ص7.

(6) إبراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ الأنظمة السياسية، بيروت، الدار الجامعية، 1982، ص14.

(7) Rod Hague and Martin Harrop: Comparative Government and Politics An Introduction, 6th Edition, Published by PALGRAVE MACMILLAN, 175 Fifth Avenue, New York, N.Y. 2004, p17.

(8) ثروت بدوي، النُظم السياسية، القاهرة، دار النهضة العربية، 1989، ص28.

(9) عبد الغني بسيوني عبد الله، النُظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص22.

(10) علي الدين هلال ونيفين مسعد، النُظم السياسية العربية: قضايا الاستمرار والتغيير، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، ط1، 2000، ص103.

(11) عصام الدبس، النُظم السياسية، الكتاب الأول: أسس التنظيم السياسي، الدول- الحكومات- الحقوق والحريات العامة، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1، 2010، ص25.

(12) عبد الغني بسيوني عبد الله، النُظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص27.

(13) ثروت بدوي، مصدر سابق، ص28.

(14) سعاد الشرقاوي، الأنظمة السياسية المعاصرة، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، 2007، ص34.

(15) عصام الدبس، مصدر سابق، ص34.

(16) سعاد الشرقاوي، مصدر سابق، ص39.

(17) عدنان عاجل، أثر استقلال القضاء عن الحكومة في دولة القانون، مطبعة سومر، ط1، 2008، ص18.

(18) المصدر السابق، المكان نفسه.

(19) عبد الغني بسيوني عبد الله: النُظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص159.

(20) عبد الرضا الطعان، الفكر السياسي الحديث، مطابع جامعة بغداد، 1985، ص 82.

(21) عبد الجبار عبد مصطفى، الفكر السياسي الوسيط والحديث، مطابع مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، 1982.

(22) سعاد الشرقاوي، مصدر سابق، ص58.

(23) عبد الجبار عبد مصطفى، مصدر سابق، ص8.

(24) حورية توفيق مجاهد، مصدر سابق، ص228.

(25) سعاد الشرقاوي، مصدر سابق، ص58.

(26) المصدر السابق، ص60.

(27) للمزيد من التفصيل عن الدولة والسيادة راجع، عبد الجبار عبد مصطفى، مصدر سابق، ص67.

(28) المصدر السابق، ص62.

(29) المصدر السابق، ص64.

(30) سنتعرض لهذا المبدأ بشكل مفصل في فصل لاحق.

(31) حسان العاني، الأنظمة السياسية والدستورية، مصدر سابق، ص27.

(32) عبدالغني بسيوني، النُظم السياسية، مصدر سابق، ص166.

(33) المصدر السابق، ص374.

(34) سنتطرق إلى النُظم البرلمانية والرئاسية والمختلطة والجمعية في فصل لاحق بالتفصيل.

(35) يحيى الجمل، مصدر سابق، ص79.

(36) عبد الغني بسيوني عبد الله، النُظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص168.

(37) برتراند راسل، السلطة والفرد، ترجمة: شاهر الحمود، بيروت، دار الطليعة، 1961، ص52.

(38) منذر الشاوي، القانون الدستوري، ج1، القاهرة، العاتك لصناعة الكاتب، ط2، 2007، ص190.

(39) المصدر السابق، ص 191.

(40) جورج سعد، دولة القانون، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، 2000، ص57.

(41) العولمة ظاهرة شاعت منذ بداية العقد الأخير من القرن الماضي وتقف ورائها القوى الغربية وفي مقدمتها الولايات المتحدة الأميركية إلى الحد الذي وصفها بعض الباحثين بأنها تعني الأمركة أي استعمال الأخيرة لوسائل مختلفة بهدف فرض النموذج الأميركي سياسياً واقتصادياً وثقافياً على كل أرجاء العالم من خلال العمل على خلق عالم بلا حدود ما يعني أن تتخلى الدولة المعاصرة عن سيادتها.

(42) Daniele Caramani: op. cit, p; 604 - 605.

(43) سعاد الشرقاوي، مصدر سابق، ص81.

الفصل الثاني

الأحزاب السياسية

تمهيد

إن دراسة الأحزاب ودورها في الحياة السياسية في العصر الراهن تتطلب الأخذ بنظر الاعتبار البحث في بنيتها وتنظيمها وأيديولوجيتها ودورها ونشاطها في الحياة السياسية، وذلك بحكم كونها أضحت تمثل إحدى أهم مكونات النُظم السياسية المعاصرة، فالديمقراطية التي تعد إحدى أهم معالم تلك النُظم تتوقف بالدرجة الأساس على الحياة الحزبية في هذا البلد أو ذاك، فكلما كانت تلك الأحزاب أكثر نضجاً وتتنافس بشكل مشروع وعلى وفق القوانين والنُظم السائدة، كلما أنعكس ذلك بشكل إيجابي على تطور التجربة الديمقراطية وبالمحصلة ينعكس هذا الأمر إيجابياً على تطور النظام السياسي برمته، ونظراً لتلك الأهمية البالغة التي باتت تحتلها الأحزاب السياسية في عالمنا المعاصر نرى من المناسب تقسيم هذا الفصل إلى المباحث التالية:

المبحث الأول

ماهية الأحزاب السياسية

نتناول في هذا المبحث نشأة وتطور الأحزاب السياسية في المطلب الأول، أما في المطلب الثاني فنتناول فيه تعريف الحزب وعناصر الأحزاب السياسية.

المطلب الأول
نشأة الأحزاب السياسية وتطورها

تختلف الأحزاب السياسية التي ظهرت في أوربا والولايات المتحدة الأميركية في نشأتها وتطورها عن قريناتها في دول العالم الأخرى ومنها أحزاب دول العالم الثالث.

أولاً: نشأة وتطور الأحزاب السياسية في أوربا والولايات المتحدة الأميركية:

تقف وراء نشأة الأحزاب السياسية في أوربا والولايات المتحدة الأميركية أسباب عدة، تتباين تبعاً لتباين الظروف والأوضاع التي ساهمت فيها، فهناك أحزاب نشأت لإغراض برلمانية وانتخابية، وأخرى نشأت بفعل تنامي دور النقابات والجمعيات، كما أن للعوامل الدينية

دور في نشأة أحزاب ذات توجهات أوتسميات دينية أو طائفية، وتؤدي الأزمات السياسية التي مرت بها النُظم السياسية دور في نشأة الكثير من الأحزاب السياسية، وهذا ما سنتناوله تباعاً.

1. **نشأة الأحزاب السياسية لأغراض برلمانية وانتخابية:** إن استقراء نشوء وتطور الأحزاب السياسية في أوربا وفي الولايات المتحدة الأميركية، مرتبط على وجه الجملة بتطور التجربة الديمقراطية واتساع هيئة الناخبين، وتبني نظام الاقتراع الشعبي العام وتقوية مركز البرلمانات وتزايد امتيازاتها، فكلما ازداد عدد الناخبين وزاد دورهم وتأثيرهم في بناء المؤسسة البرلمانية، كلما ازدادت مهام الأخيرة وتعززت استقلاليتها، وكلما كانت وظائف تلك المؤسسة تكبر كلما شعر أعضائها بالحاجة إلى التكتل وضرورة تنظيم صفوفهم بغية العمل بصورة جماعية، ما أفضى إلى تشكيل لجان قادرة على إحاطة الناخبين بمعلومات كافية عن مرشحين بعينهم بغية كسب الأصوات لصالحهم[1].

ففي انكلترا أرتبط ظهور الأحزاب السياسية وتطورها بظهور اللجان الانتخابية التي تشكلت وتطورت بدورها مع تطور مبدأ الاقتراع العام، لاسيّما مع صدور قوانين الانتخاب في انكلترا في السنوات 1832، 1867، 1884، وعلى وجه الجملة بدأت معالم الأحزاب السياسية تتشكل في هذا البلد في بداية القرن التاسع عشر، فقد نشأت في البرلمان البريطاني آنذاك جماعتان متنافستان، وهما كل من الـ(وايغ) والـ(توري)، وهما يمثلان مصالح شرائح اجتماعية متباينة، وقد شكلتا فيما بعد كل من (حزب الأحرار) و(حزب المحافظين)[2].

وفي الولايات المتحدة الأميركية، وبعد أن كانت توصف الأحزاب السياسية من قبل (الاتحاديين) بقيادة (جورج واشنطن) بأنها (الشيطان)، الذي يولد الانشقاقات وتهدد الاتحاد الناشئ بالتزعزع، تم ترسيخ مبدأ حق المعارضة ومبدأ حماية الدستور للأحزاب بعد فوز (توماس جفرسون)، الذي كان يتزعم (الجمهوريين) في انتخابات سنة 1800، ومنذ ذلك التاريخ بدأ في الظهور على الساحة السياسية الحزبين الرئيسيين الديمقراطي والجمهوري[3]، وعلى ذلك كان ظهور هذين الحزبين في هذا البلد نتيجة لظروف خاصة ترتبط بطبيعة النظام السياسي الذي اقتضى ضرورة قيامها، إذ يقوم هذا النظام على فكرة مفادها: أن تولي أغلب الوظائف العامة يتم بالانتخاب، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، كانت مهمة اختيار رئيس الجمهورية تقتضي انتخابه من قبل (هيئة) للناخبين، ونظراً لهذين الاعتبارين كان لابد من قيام لجان انتخابية تشجع الناخبين وترشدهم في اختيار كل هؤلاء[4].

أما في فرنسا فأن أسلوب ظهور وتطور اللجان الانتخابية كان يختلف باختلاف الظروف التي تكونت فيها، ففي بعض الأحيان تكونت تلك اللجان عن طريق مجموعة من الناخبين عن طريق تنظيم نفسها، لتتقدم إلى شخص معين لترشيح نفسه وتقدم له العون والمساندة في الدعاية، كما لعبت الصحف دوراً واضحاً في تكوين اللجان الانتخابية، ولكن في الأغلب الأعم تكونت اللجان الانتخابية من قبل الجماعات المنظمة القائمة آنذاك، ومن ذلك الدور الذي لعبته (الجماعات الفكرية) إبان الثورة الفرنسية سنة (1789) في إسناد المرشحين في الانتخابات[5]، ومن ذلك نشأت الكتل البرلمانية في

ظل الجمعية التأسيسية الفرنسية بعد الثورة، فقد عمد ممثلو كل إقليم من الأقاليم الفرنسية في الجمعية المذكورة إلى تكوين تجمع بقصد التنسيق فيما بينهم والدفاع عن مصالحهم المشتركة، التي لم تعد تقتصر على قضايا الإقليم بل تعدتها إلى مناقشة القضايا السياسية العامة والمشكلات الوطنية، وعلى ذلك بدأت تلك المجموعات تتوسع ويكبر حجمها مع مرور الوقت، لاسيّما حينما تعدت الرابط الإقليمي إلى الاتفاق في الرؤية السياسية، وعلى ذلك تكونت أول مجموعة برلمانية عرفت باسم (النادي البرتياني)، ومن ثم عرفت بعد ذلك بمجموعة (اليعاقبة)، ومن تكونت مجموعات أخرى منها جماعة عرفت باسم (حضن الكنيسة)، فضلاً عن جماعة أو نادي (الجيرونديين)، وهكذا بدأت أعداد تلك المجموعات تتزايد وتتطور برامجها وأهدافها[6].

وعلى نفس المنوال نشأت وتطورت الأحزاب السياسية في معظم النُظم السياسية الأوربية، وكذا الحال في أنظمة أخرى في مناطق مختلفة من العالم شهدت تطوراً في الحياة البرلمانية على وجه الخصوص، وفي ميدان الديمقراطية على وجه الجملة.

2. **نشأة الأحزاب السياسية بفعل تنامي دور الجمعيات والجماعات الدينية:** هناك بعض الأحزاب الأوربية كانت قد نشأت بفعل تنامي دور الجمعيات والنقابات العمالية والفلاحية، فعلى سبيل المثال كان للجمعية الفابية في بريطانيا دوراً كبيراً في نشأت حزب العمال نهاية القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين، كما لعبت النقابات والجمعيات الفلاحية دوراً كبيراً في تكوين الأحزاب الفلاحية والعمالية في الدول الاسكندينافية[7].

كما كان للكنائس والجماعات الدينية أثر هام في نشأته الأحزاب في أوربا، وذلك منذ القرن السادس عشر وحتى أواخر القرن الماضي، ففي بلجيكا كانت الكنيسة وراء نشوء الحزب المحافظ الايطالي، والحزب الديمقراطي المسيحي الألماني[8]، وفي فرنسا نشأ حزب سياسي يؤمن بأفكار المفكر الفرنسي (جون كالفن1509 ـ 1564) الدينية البروتستانتية كرد فعل على حزب المحافظين الكاثوليكي، وبعدها هاجر (كالفن) إلى سويسرا وأقام حكومة بروتستانتية وبذات الوقت أسس البروتستانتيون حزباً سياسياً ليقف في مواجهة الكاثوليك من جهة ولمواجهة إتباع (كالفن) من جهة أخرى.

وقد ظهرت في معظم دول أوربا في القرن العشرين الكثير من الأحزاب، التي تحاول التعبير عن القيم الروحية الدينية بوسائل ديمقراطية، وذلك اثر تراجع تلك القيم في المجتمعات الأوربية، وقد أخذت تسميات تلك الأحزاب طابعا دينياً مثل الحزب الديمقراطي المسيحي في ايطاليا[9].

3. **نشأة الأحزاب والأزمات:** على الرغم من إن الكثير من الأحزاب الأوربية كانت قد نشأت بفعل تطور الحياة البرلمانية، أو بفعل تنامي الجمعيات والنقابات والجماعات الدينية، ولكن لا ينبغي أن تعد هذه الظاهرة بمثابة قاعدة عامة تنطبق على كل الأحزاب الأوربية، لذا فأن استقراء نشوء وتطور الكثير من تلك الأحزاب، يدلل على أنها نشأت في ظروف اجتماعية واقتصادية وسياسية متأزمة في أغلب الأحوال، ذلك إن بعض الأحزاب السياسية تتشكل بفعل أزمة سياسية يواجهها النظام السياسي، والبعض الأخر يتشكل ويظهر إلى الوجود ليتسبب في خلق أزمة سياسية للنظام السياسي[10].

إن من أهم الأزمات السياسية التي مرت بها النُظم السياسية في المدة التي تشكلت فيها الأحزاب السياسية، وكان لها وقع كبير عليها هي أزمات الشرعية والاندماج والمشاركة.

أ. **نشأة الأحزاب وأزمة الشرعية:** لا ريب إن النزاع حول شرعية النظام السياسي غالباً ما يفضي إلى نشوء أحزاب سياسية تحاول الوصول إلى السلطة، وتحاول تصحيح مسار النظام السياسي، وغالباً ما تأخذ هذه الأحزاب في مثل هذه الظروف طابعاً ثورياً، ففي فرنسا على سبيل المثال وقبل وقوع ثورة 1789م، ومع تفاقم أزمة شرعية السلطة التي كان يمسك بزمامها الملك، أخذت الجماعات الثورية تتخذ طابعاً شعبياً، وقد شكلت تلك الجماعات طلائع الأحزاب السياسية التي كانت تسعى للبحث عن دعم شعبي لها في نضالها من اجل إلغاء السلطة الملكية، وهناك أحزاب أوربية أخرى نشأت بطريقة سرية أما لأن نشاطها كان ممنوعاً أو إنها فضلت أن يبقى نشاطها غير معلن، ومن أمثلة هذا النوع الحزب الديمقراطي المسيحي الايطالي، وبالمثل الحزب الشيوعي السوفيتي الذي كان نشاطه ممنوعاً قبل سنة 1917، ثم تحول إلى حزب حاكم بعد نجاح الثورة البلشفية سنة 1917[11].

كما كانت معظم الأحزاب الاشتراكية التي ظهرت في أوربا في نهاية القرن التاسع عشر وبداية العشرين، قد نشأت خارج البرلمان[12] وبالتالي كانت نشأتها ناجمة عن شعور أعضائها بوجود أزمة في شرعية النظام السياسي القائم وينبغي معالجتها.

ب. **أزمة التكامل أو الاندماج:** إن أزمة الاندماج هي العملية التي تكيف لها الجماعات العرقية نفسها مع بعضها البعض الآخر، كما إن هذه المشكلة تتصل بمشكلة الاندماج الإقليمي، وكثيراً ما نشأت أحزاب سياسية بفعل وجود مثل هذه الأزمات في بلدان أوربية مختلفة، ومن ذلك مثلا نشأت في ألمانيا وايطاليا وبلجيكا أحزاب سياسية تسعى إلى تحقيق اندماج لمناطق مختلفة منها، ومن ذلك كان ظهور حزب الوسط البافاري في ألمانيا خلال ظروف الصراع الذي كان دائراً بين بافاريا وبروسيا، وفي الوقت الذي كان فيه (بسمارك) يتزعم الليبراليين الألمان لتوحيد ألمانيا، وعلى المنوال نفسه كانت الحركة الجماهيرية التي يتزعمها كل من (غاريبالري) و (مازيني)، والجماعات الليبرالية في ايطاليا تسعى إلى تحقيق الوحدة الوطنية الايطالية، كما ظهرت أحزاب سياسية في بلجيكا بفعل الصراع بين السكان الفلامان والسكان الفالون وفي كندا نشأت الأحزاب الفرنسية الانفصالية.

ت. **أزمة المشاركة:** لا شَّك إن مطالبة جماعات معينة بإشراكها في الحكم على نحو أو آخر تنطوي بذات الوقت على أزمة شرعية، ويشكل هذا الأمر تهديداً لمركز الجماعات الحاكمة لا سيّما إذا كانت الأخيرة لا تستجيب لمطالب مثل تلك الجماعات، وفي معظم الدول الأوربية التي شهدت تطورات مادية بفعل التصنيع واستعمال التكنولوجيا ظهرت جماعات اجتماعية جديدة تطالب بإشراكها في الحكم.

لذا فهناك الكثير من الأحزاب السياسية الأوربية نشأت بتأثير أزمة المشاركة، أي بفعل تزايد مطالب القوى الاجتماعية السياسية الصاعدة في المجتمع بإشراكها في الحكم، فقد صاحب انهيار النظام الإقطاعي في الغرب مطالبة الطبقة الوسطى الصاعدة آنذاك بتمثيلها سياسياً، كما إن التصنيع جعل الطبقة العاملة تطالب بدور هام في تقرير سياسة الدولة.

ثانياً: نشأة الأحزاب السياسية في دول العالم الثالث:

إن أغلب الأحزاب السياسية في دول العالم الثالث كانت قد نشأت خارج البرلمان، وذلك بفعل الظروف المحلية والتطورات التاريخية الكبرى التي شهدتها تلك الدول ومع خضوع شعوب تلك الدول على مدى سنوات طويلة للاستعمار الأجنبي، ومع إن الأخير حاول إيجاد هيئات ومجالس تمثيلية أو نيابية، وعلى ذلك ظهرت أحزاب سياسية في هذا الإطار ـ على سبيل المثال ظهرت أحزاب في المنطقة العربية في ظل الدولة العثمانية أو في ظل السيطرة الأجنبية ـ، غير إن الكثير من الحركات والأحزاب في تلك الدول لم تجد في هذه المحاولات سوى وسيلة لاحتوائها وإجهاضها من محتواها التحرري، وعلى ذلك رفضت تلك الحركات والأحزاب العمل في هذا الإطار البرلماني المصطنع، فعلى سبيل المثال نمت الحركة القومية في الهند وتطورت قبل أن يتأسس البرلمان المركزي وقبل إيجاد برلمانات الولايات والأقاليم الهندية، وظلت ترفض العمل في إطار هذه البرلمانات حتى منتصف الثلاثينات من القرن الماضي[13].

ولما كانت الدول الاستعمارية تقف بوجه طموح شعوب دول

العالم الثالث في التحرير والاستقلال، لذا فقد اضطرت الأحزاب والحركات السياسية التي نشأت في تلك الدول إلى أن تأخذ طابع العمل السري في معظم الدول الإفريقية والآسيوية، مثل جبهة التحرير في الجزائر، حزب الاستقلال المغربي،حزب الدستور التونسي، حزب المؤتمر الهندي، والحزب الوطني في اندنوسيا،وبالمحصلة أخذت معظم تلك الأحزاب والحركات طابعاً عسكرياً، لأنها وجدت في استعمال القوة المسلحة السبيل الوحيد لانتزاع السلطة وتحقيق الاستقلال والسيادة، على ذلك لم تكن الأحزاب السياسية التي نشأت في دول العالم الثالث تعرف قواعد لعبة التنافس الحزبي المنظم، كما هو حال قريناتها في أوربا الأمر الذي أفضى إلى حدوث صراع شديد على السلطة، ولم يقتصر هذا الصراع بين تلك الأحزاب والنُظم الاستعمارية والحكومات التابعة لها، بل إن الصراع كان داخل تلك الأحزاب الأمر الذي أفضى إلى حدوث انشقاقات وتشظي في صفوفها، وقد ازدادت حدة هذه الظاهرة بعد الحصول على الاستقلال، نتيجة استئثار أشخاص أو فئات معينة في قيادة الحزب بالسلطة، والمحصلة خلف هذا الوضع أرضية مناسبة لبروز الحزب الواحد في معظم دول العالم الثالث بعد الاستقلال، لا سيّما بعد أن أصدرت الكثير من تلك الدول قوانين تمنع نشاط أحزاب أخرى تحت ذريعة الحفاظ على الوحدة الوطنية وتفادي الانقسامات والصراعات.

وفي الدول العربية بدأت ظاهرة نشوء الأحزاب السياسية تتبلور منذ أواخر القرن التاسع عشر بشكل علني وسري، ولكنها على خلاف الأحزاب الأوربية لم تكن دوافع نشأتها برلمانية انتخابية، بل كانت بعض

تلك الأحزاب تطالب السلطان العثماني بإقامة حياة دستورية وحكم لا مركزي، ثم بدأت أحزاب أخرى تظهر على الساحة السياسية تطالب بالاستقلال والتحرر[14]، وهناك الكثير من الدول العربية شهدت ظهور أحزاب تبنت النظرية الشيوعية أو الاشتراكية، ـ شأنها في ذلك شأن معظم أحزاب دول العالم الثالث ـ تأثراً بالحزب الشيوعي الذي ظهر في القرن العشرين في الإتحاد السوفييتي، ومن ثم في أوربا الشرقية والتي أسست أنظمة سياسية حديثة يحكمها ـ أو يهيمن عليها ـ الحزب الشيوعي.

وبالمقابل نشأت أحزاب سياسية في دول العالم الثالث بعد الاستقلال وبقرار من السلطة الحاكمة وذلك كي تكون بمثابة السند لها، ومن أمثلة تلك الأحزاب: الاتحاد الاشتراكي في كل من مصر والسودان، حزب المصلحة الوطنية في السلفادور، والحزب الثوري الدستوري في المكسيك[15].

وعلى وجه الجملة تعد دول العالم الثالث من أكثر الدول التي ما زالت تتبنى نظام الحزب الواحد، وتحاول تلك الدول تقديم العديد من الحجج لتبرير تبني هذا النظام، فبعضها تعلل ذلك بالرغبة في الحفاظ على الوحدة الوطنية، بحجة إن تعدد الأحزاب يهدد بتكريس الانقسامات القبلية والدينية والمحلية، وتضيف إلى هذه الحجة،حجة أخرى تتصل بجهود التنمية الاقتصادية وضرورة توحيدها وتركيزها كي لا تسمح بتشتيت الجهود في صور أحزاب متعددة، فضلاً عن ذلك هناك مبرراً آخر تحاول الاحتجاج به دول العالم الثالث، التي تتبنى هذا النظام وهو المتعلق بعدم كفاية وكفاءة النخبة السياسية والإدارية القادرة على تبني وتسيير نظام تعدد الأحزاب بسلام.

المطلب الثاني
تعريف الحزب السياسي وعناصره

أولاً: تعريف الحزب السياسي:

الحزب لغةً هو: (جماعة من الناس تشاكلت قلوبهم)، أما من الناحية الاصطلاحية فيُعرَف الحزب السياسي على أنه: (تنظيم للعناصر السياسية النشيطة في المجتمع... يتنافس ـ سعياً إلى الحصول على التأييد الشعبي ـ مع جماعة أو جماعات أخرى تعتنق وجهات نظر مختلفة)[16]، وهناك من عَرف الحزب على أنه: (مجموعة من الأفراد،تصوغ القضايا الشاملة وتقدم مرشحين في الانتخابات)، ولكن هذين التعريفين ينطبقان فقط على الأحزاب السياسية التي تعمل في ظل النُظم السياسية التي تبيح التعددية الحزبية، والتي تتنافس فيما بينها في الانتخابات للوصول إلى السلطة، وهذا هو الحال في معظم النُظم السياسية في أوربا والولايات المتحدة الأميركية واليابان واستراليا والكثير من النُظم، التي بدأت تتحول من نظام الحزب الواحد إلى نظام التعددية الحزبية.

على ذلك هناك من عَرف الحزب السياسي على أنه: (تنظيم سياسي لقوى اجتماعية معينة تجمعها نظرة عامة أو أيدلوجية واحدة هدفه الأخير الحصول على السلطة أو الاحتفاظ بها)[17].

ومع وجود تعاريف عِدَة للحزب السياسي ينطبق بعضها على تنظيمات حزبية معينة وفي دول بعينها دون غيرها، لذا يمكننا أن نُقِدم تعريفاً جامعاً شاملاً للحزب السياسي فنقول هو: مجموعة من الأشخاص المُنَظَمِين، يؤمنون بأفكار أو أيديولوجية معينة، تجمعهم

مصالح مشتركة، هدفهم الوصول إلى السلطة والاحتفاظ بها أو المشاركة فيها أو التأثير فيها.

ثانياً: عناصر الحزب:

يعد التنظيم والعضوية والأيدلوجية والأهداف والوسائل من العناصر الأساسية للأحزاب السياسية، وتتفاوت هذه العناصر في درجات بروزها وأهميتها من حزب لآخر، لذا سنتناول تلك العناصر بإيجاز كما يأتي:

1. **التنظيم**: هو التركيب الداخلي أو الهيكل الذي ينُظم عمل الحزب ويعزز الروابط بين القيادة والقاعدة.
2. **العضوية**: كل حزب يضم مجموعة من الأعضاء الذين ينتمون إليه بشكل رسمي بعد إطلاعهم، ومن ثم اقتناعهم بمبادئ الحزب وأيديولوجيته وأهدافه، وقد يكون هؤلاء الأعضاء من شريحة اجتماعية بعينها أومن شرائح مختلفة.
3. **الأيدلوجية**: هي مجموعة الأفكار والمبادئ النظرية التي يؤمن بها أعضاء الحزب، وتمثل منهاج وبرنامج عمل للحزب.
4. **الأهداف**: كل حزب سياسي يسعى للوصول إلى السلطة والاحتفاظ بها لتطبيق برنامجه، وهذا ما يميزه عن التنظيمات الأخرى كالنقابات والجمعيات وجماعات الضغط، وإن لم يتمكن الحزب من ذلك يسعى للمشاركة في السلطة أو على الأقل التأثير فيها.
5. **الوسائل**: من أجل وصول الحزب إلى السلطة، تعتمد بعض الأحزاب الوسائل القانونية المشروعة ـ الانتخابات ـ في حين تتبنى أحزاب أخرى أسلوب القوة كوسيلة لانتزاع السلطة والاحتفاظ بها.

المبحث الثاني

وظائف الأحزاب السياسية وأصنافها

المطلب الأول
وظائف الأحزاب السياسية

أضحت الحياة السياسية المعاصرة مليئة بالانقسامات والاتجاهات المتعارضة والقوى المتنافسة والأمزجة المتباينة والطموحات والأطماع والآمال والمصالح المختلفة، وهذه كلها تعد محركات للنشاط السياسي تتبلور وتتحرك من خلالها الأحزاب السياسية، فالأخيرة تعد بمثابة تعبير عن المصالح المتماثلة لمجموعة من الإفراد، وهي على ذلك تحرص على تجميع تلك المصالح والعمل على تحقيقها بكل الوسائل المتاحة، وعلى ذلك تتولى الأحزاب السياسية القيام بجملة من الوظائف، منها ما يأتي:

أولاً: تعبئة الرأي العام: تعد مهمة تعبئة الرأي العام وكسب تأييد الجماهير من أهم وظائف الأحزاب السياسية على وجه الجملة، وهذه الوظيفة تقوم على أساس توعية أفراد الشعب ورفع مستوى وعيهم وادراكاتهم السياسية وإنماء الشعور لديهم بالمسؤولية وإقناعهم بأن

مصالحهم الفردية مرتبطة بالمصلحة العامة، ولكي ينجح الحزب في هذه المهمة عليه أن لا يقوم بكسب أكبر عدد من المواطنين من خلال إقناعهم بقدرته على الاستجابة لرغباتهم فحسب، بل عليه أن يقوم بترجمة تلك الرغبات في إطار المبادئ العامة التي يتبناها[18]وكل ذلك يجري من خلال قيام تنظيمات الحزب المنتشرة في عموم البلاد، بمهمة التثقيف والكسب الحزبي والدعاية السياسية لأفكار الحزب وأيدلوجيته وأهدافه، التي تحرص معظم الأحزاب إلى إقناع الجماهير بأنها تسعى إلى تحقيق طموحاتها[19]وعلى ذلك تساعد الأحزاب السياسية على تنمية وإنضاج الوعي السياسي لدى عموم المواطنين[20].

ولما كانت الأحزاب السياسية تطمح للوصول إلى السلطة، فإنها تبذل قصارى جهودها لتعبئة الرأي العام على وفق أيدلوجيتها، وصولاً إلى كسب تأييد الناخبين لصالح مرشحيها في الانتخابات من خلال إقناعهم ببرامجها، وذلك بغية إيصالهم إلى مواقع البرلمان والحكومة سواء على المستوى المركزي أو على المستويات المحلية، هذا في الدول الديمقراطية التي تكون معظم أحزابها هيكلية أي أنها أحزاب تقتصر في عضويتها على نخب بعينها، وبالتالي يكون نشاطها في هذا الاتجاه دوري وليس مستمراً، إذ أنه يشتد مع أوقات الانتخابات.

أما في دول العالم الثالث فأن الأحزاب السياسية التي غالباً ماتكون ذات طابع جماهيري، فإنها تحرص على تعبئة وتجنيد معظم أبناء الشعب إلى صفوفها بغية توسيع قاعدتها الجماهيرية، التي قد توظفها في تغيير نظام الحكم، وفي حال كانت تلك الأحزاب مهيمنة على السلطة، فأنها تحاول الاحتفاظ بها بكل الوسائل المتاحة، ومن ذلك تقييد أو حظر نشاط أو حتى ضرب وتصفية كل خصومها، وعلى

ذلك يتصف نشاط تلك الأحزاب بالديمومة والاستمرارية[21].

ثانياً: تهيئة الكوادر القيادية: لا ريب إن جميع الأحزاب السياسية تتدافع وتتنافس مع بعضها من أجل حيازة مراكز القوة والحكم[22]، ولما كانت النُظم المتقدمة ديمقراطياً تعتمد أسلوب الانتخابات كوسيلة للوصول إلى السلطة، ولما كان مفهوم الحزب في الفكر الغربي يعني: (أي جماعة سياسية تتقدم للانتخابات وتكون قادرة على أن تقدم من خلال تلك الانتخابات مرشحين للمناصب العامة)[23]، لذا تسعى الأحزاب السياسية في تلك البلدان إلى تدريب كوادرها باستمرار لتهيئتهم، وبالتالي تقديمهم كمرشحين منافسين لغيرهم من مرشحي الأحزاب الأخرى، ويتولى الحزب مهمة دعمهم بكل الوسائل، ومن ذلك القيام بالترويج للدعاية لهم ولبرامجهم التي تمثل برامج الحزب نفسه، ولايتوقف دور الحزب عند هذا الحد ـ تقديم المرشحين ـ، بل يتولى أيضاً مهمة إسناد المراكز التي ينجح في الوصول إليها إلى أعضائه البارزين كاختيار رئيس الوزراء أو رئيس البرلمان وما إلى ذلك[24]، وذلك لأن نجاح الحزب في إيصال أكبر عدد من مرشحيه إلى السلطة، يوفر له فرصاً أكبر في ترجمة أيدلوجيته السياسية والفكرية إلى واقع ملموس، وهذا هو السبيل الذي يجعل الحزب قادراً على تحقيق أهدافه التي تجسد طموحات أعضائه، ومن المفترض إنها ـ كتحصيل حاصل ـ تجسد طموحات شرائح واسعة من المجتمع.

أما في أغلب دول العالم الثالث فأن الأحزاب السياسية ليس لها سبيل للوصول إلى السلطة سوى القوة، وكي تتمكن من إدارة مؤسسات الدولة بعد الاستيلاء عليها عبر الانقلاب أو الثورة على نظام الحكم القائم، عليها أن تدرب أعضائها لتهيئتهم وإعدادهم لاستلام

مهام ومسؤوليات في مرحلة ما بعد انتزاعها للسلطة، وحينئذ تبدأ بالعمل على تنفيذ أيدلوجيتها وبرامجها، وبذات الوقت تحرص تلك الأحزاب على الاحتفاظ بالسلطة وعدم التفريط بها، ما يدفعها إلى الاستمرار بعملية الإعداد والتدريب لانجاز مهامها وتحقيق نجاحها، وبذات الوقت تستعمل تلك الأحزاب كل الوسائل المتاحة لإسكات أصوات المعارضين، وبالمقابل هناك العديد من الحركات والأحزاب أقدمت على تغيير نظام الحكم القائم بالأسلوب المذكور، ولكنها لم تكن قد هيأت مثل تلك الكوادر، ما أفضى إلى وقوعها في حالة من التخبط والارتباك وربما الفشل في إدارة مؤسسات الدولة.

ثالثاً: مراقبة أجهزة الدولة ومؤسساتها: تعد الأحزاب السياسية بمثابة أجهزة رقابية على أجهزة الدولة ومؤسساتها التشريعية والتنفيذية على وجه الخصوص، ففي حال حصول تقصير وإهمال من قبل القائمين على إدارة تلك الأجهزة والمؤسسات، تتولى الأحزاب السياسية المطالبة بمحاسبة هؤلاء، وتأخذ المراقبة والمحاسبة التي تمارسها الأحزاب السياسية إزاء تلك الأجهزة والمؤسسات إشكالاً عدة، بدءاً بتوجيه الانتقاد المباشر لها عبر وسائل الإعلام المقروءة والمسموعة والمرئية، أو الإيعاز لأعضاء الحزب وكوادره العاملين في تلك الأجهزة والمؤسسات للتصدي للممارسات الخاطئة، الصادرة عن الأشخاص المسئولين المقصرين أو الذين يسيئون استعمال النفوذ والسلطة ويعبثون بالمال العام.

وتمارس الأحزاب السياسية عملها في مراقبة الأجهزة والمؤسسات الحكومية، سواء أكانت في موقع المعارضة أو في مواقع المشاركة في تلك الأجهزة والمؤسسات، ففي موقع المعارضة تتولى

الأحزاب مهمة مراقبة تصرفات وسياسات الحزب الحاكم الذي يمتلك الأغلبية في البرلمان والحكومة، ومن ثم تعمل على إظهار مَواطِن الخلل في هذا السياق، ويجري ذلك عبر صحافتها ونشراتها بغية تصحيح مسار الحكومة أو بهدف إثارة الرأي العام وتأليبه ضد الحزب الحاكم، لسحب البساط من تحته وتحويل الدعم الشعبي منه إلى الحزب المعارض، أما إذا كان الحزب مشارك في السلطة ـ وعلى وجه التحديد في البرلمان ـ فأنه يمارس هذا الدور والوظيفة من خلال العمل على منع الحزب الحاكم من إصدار القوانين التي تضر بالمصلحة العامة، كما أن الأحزاب تتولى مهمة (التأليف) وهي عملية صياغة المطالب المختارة في برنامج، مع وضع نظام للأولويات، ويدخل ذلك فيما يسمى بالمدخلات التي يستجيب لها النظام السياسي[25]، فضلاً عن قيام الحزب المعارض بمهمة تحريك الدور الرقابي من خلال البرلمان ضد الحكومة، التي يهيمن عليها الحزب الحاكم أو يقودها بمفرده ـ في حال كان النظام السياسي نظاماً برلمانياً ـ، ولا شَّك يعد هذا الدور على درجة كبيرة من الأهمية والخطورة.

يتباين دور الأحزاب السياسية في ممارسة هذه الوظيفة من نظام سياسي لآخر، ذلك أن هذا الدور يبدو أقل فاعلية في النظام البرلماني ذو الثنائية الحزبية ـ كما كان الحال في بريطانيا لحد الانتخابات البرلمانية الأخيرة التي جرت في ربيع سنة 2010 وكما سنرى لاحقاً ـ، وذلك بفعل هيمنة الحزب الحاكم على السلطتين التشريعية والتنفيذية معاً، وعلى خلاف ذلك نرى أن أحزاب المعارضة في نظام تعدد الأحزاب يكون دورها أكثر فاعلية في هذا الإطار، وذلك بفعل وجود حكومات ائتلافية لأنه من النادر أن يتمكن حزب ما من حيازة الأغلبية المطلقة في

البرلمان ما يؤهله لتشكيل الحكومة بمفرده، لذا تتوافر فرصة كبيرة في هذه الحالة ـ إيطاليا على سبيل المثال ـ لأحزاب المعارضة، كي تشكل تحالف وتكتل برلماني يقف بالضد من الحكومة التي تتكون من حزبين أو أكثر.

وعلى وجه الجملة تؤدي الأحزاب السياسية دوراً فاعلاً في مراقبة، بل ومحاسبة القائمين على إدارة مؤسسات الدولة وذلك بغية تقويم سلوكهم، ومن ثم تقويم أداء تلك المؤسسات، وبالمحصلة كلما كان بالإمكان تفعيل هذا الدور، كلما كانت الفرص كبيرة والآفاق واسعة لبناء نظام سياسي ديمقراطي تحقق فيه العدالة والرفاهية.

رابعاً: تعزيز الصلات بين الجماهير والسلطة: إن الأحزاب السياسية كونها تهدف إلى تجميع رغبات ومصالح الجماهير أو على الأقل مصالح شرائح معينة، فإنها تسعى باتجاه نقل تلك الرغبات والمصالح إلى صانعي السياسية العامة، وفي الغالب تسعى الأحزاب إلى إنشاء شبكة اتصالية لربط الجماهير مع القيادات، بطريقة تمكن من توليد القوة السياسية وتعبئتها وتوجيهها.

ولما كانت الأحزاب السياسية تعمل على تكوين وتوجيه الرأي العام، فأنها لا تقوم بهذه المهمة إلا من أجل استعمال هذه القوة المؤثرة في تأكيد مكانة الحزب وسيطرته على السلطة إذا كان الحزب حاكماً، أو من أجل استعمال هذه القوة للضغط على الحكومة إذا كان الحزب في صفوف المعارضة.

إن استعمال الأحزاب لقوة الرأي العام يدفعها إلى التعبير عن رغبات الجماهير، وبدون الأحزاب يكون من الصعب أن تجد تلك

الرغبات متنفساً لها، كما يكون من الصعب أن تصل إلى آذان السلطات الحاكمة، وبالتالي لايمكن تصور أن يكون بمقدور المواطن التأثير على الحياة السياسية وقضاياها الرئيسة، لأن الفرد منعزلاً عن أقرانه من أعضاء الجماعة لا تأثير له حتى لو مارس حقوقه السياسية اجمالاً وحق التصويتخصوصاً، ومن هنا تبدو أهمية الحزب في العمل على تمكين الجماعات المختلفة من التعبير عن رغباتهم ومعتقداتهم، بطريقة منظمة وفعالة وتوصيلها إلى السلطات المعنية، وعلى ذلك تعد الأحزاب السياسية بمثابة حلقة وصل بين الجماهير التي تنتمي إليها أو التي تدعمها وتؤيدها وبين مؤسسات الدولة[26].

وإذا كان الحزب حاكماً أو مشاركاً في السلطة فأنه يقوم بهذه الوظيفة بسهولة ويسر، إذ يتولى مهمة توصيل مشكلات ومعاناة ومطالب الجماهير إلى قياداته التي تتولى مسؤوليات ومراكز في الدولة (بصفتهم نواب أو وزراء في الحكومة)، ومن خلال ذلك تتخذ الإجراءات المناسبة لمعالجة تلك المشكلات، والعمل على تلبية المطالب الجماهيرية[27]، أما إذا كان الحزب خارج السلطة، أو أنه يعمل في صف المعارضة وكانت المعارضة سلمية وقانونية، فأنه يعمل على إيصال مطالب وطموحات الجماهير وطرح مشكلاتهم من خلال وسائل الإعلام أو من خلال تنظيم المظاهرات الاحتجاجية السليمة، وبذلك قد تستجيب الدولة لتلك المطالب وتسعى لحل المشاكل بالإمكانات المتاحة.

أما إذا كانت الأحزاب السياسية المعارضة غير مجازة، أي إنها تعمل في أنظمة سياسية شمولية سلطوية، فأنها وبحكم نشاطها السري ليست لها سوى سبيل واحد ووحيد لتلبية طموحات الجماهير، ألا وهو من خلال العمل على إسقاط النظام القائم والاستيلاء على السلطة.

خامساً: تسوية الصراعات: لما كانت الأحزاب السياسية تمثل مصالح وطموحات شرائح اجتماعية معينة، ولما كانت تلك المصالح والطموحات متعارضة ومتقاطعة، لذا تؤدي الأحزاب السياسية ـ التي تتنافس بشكل سلمي ووفق القانون ـ، دوراً فاعلاً في تخفيف حدة الصراع والتعارض، وصولاً إلى إيجاد حلول وسط والعمل على تسوية الخلافات والالتقاء في محطات تضمن لأكبر عدد من تلك الشرائح مصالحها وأهدافها(28)، وللوصول إلى تلك الغاية ينبغي البحث عن آليات وبرامج عمل يتحقق في ظلها أكبر قدر ممكن من تقريب وجهات النظر بين مختلف الفئات والشرائح، ما قد يفضي إلى إيجاد تحالفات أو تكتلات بين أحزاب متعددة، وحينذاك لا يكون من الميسور تحقيق أكبر قدر ممكن أهداف ومصالح تلك الأحزاب فحسب، بل تحقيق طموحات وأهداف شرائح اجتماعية واسعة.

المطلب الثاني
تصنيف الأحزاب السياسية

لما كانت الأحزاب السياسية تتكون من عناصر أساسية عدة ـ كما أسلفنا ـ، لذا تصنف الأحزاب على أساس تلك العناصر إلى مايأتي:

أولاً: من حيث التركيب الاجتماعي ـ الطبقي:

هناك أحزاب برجوازية وأحزاب كادر وهذه صفة أحزاب الدول الرأسمالية المتقدمة، وأحزاب طبقة وسطى وأخرى تمثل العمال أوالفلاحين وأحزاب طبقات شعبية وجماهيرية، وتتواجد تلك الأحزاب على وجه العموم في الدول الشيوعية والاشتراكية ودول العالم الثالث.

ثانياً: من حيث الأيديولوجية:

هناك أحزاب ذات أيديولوجية ليبرالية وتكون توجهاتها يمينية محافظة، وهذا هو حال معظم الأحزاب في النُظم الغربية، وأحزاب ذات ايديولوجية ماركسية أو اشتراكية وتكون توجهاتها يسارية وراديكالية وغالباً ماتكون ثورية، وتنتشر تلك معظم تلك الأحزاب في العالم الثالث والنُظم الشيوعية السابقة والحالية، كما تتواجد تلك الأحزاب في الكثير من النُظم الغربية، وهناك أحزاب ذات أيديولوجية دينية، فضلاً عن الأحزاب التي تدافع عن البيئة مثل جماعات الخضر.

ثالثاً: من حيث المكانة والدور في النظام السياسي:

هناك أحزاب حاكمة وأخرى مهيمنة ومعها أحزاب مشاركة في الحكم وأحزاب معارضة، والمعارضة قد تكون مشروعة قانوناً وهي سلمية، وقد تكون معارضة سرية وفي الغالب تتبنى تلك الأخيرة أسلوب العنف والقوة للوصول إلى السلطة.

وهناك أحزاب مُؤسِسة للنظام السياسي، وهي أحزاب سابقة على وجوده وتواجدت تلك الأحزاب على الأغلب في دول العالم الثالث والنُظم الشيوعية السابقة والحالية، وبالمقابل هناك أحزاب تشكلت في ظل النظام السياسي وبإجازة منه، وهي أحزاب لاحقة على وجوده وتواجدت تلك الأحزاب على الأغلب في الدول المتقدمة.

رابعاً: من حيث التنظيم ـ التركيب الداخلي ـ :

تصنف الأحزاب السياسية ـ على وفق هذا المعيار ـ إلى ثلاثة أصناف هي[29]:

1. **أحزاب مركزية:** هي الأحزاب الشيوعية والاشتراكية وأحزاب دول العالم الثالث، وفي مثل هذه الأحزاب تكون الكلمة الفصل فيها للقيادة المركزية، وفي أحيان كثيرة يكون زعيم الحزب هو المرجع الأول والأخير، وعلى ذلك ليس للفروع والقواعد الحزبية إلا السمع والطاعة.
2. **أحزاب لا مركزية:** هي الأحزاب المحافظة والليبرالية المنتشرة في الدول الغربية والولايات المتحدة الأميركية واليابان وكندا واستراليا، وفي مثل هذه الأحزاب تمنح الفروع والقواعد الحزبية صلاحيات واسعة في التصرف، من دون الحاجة للعودة إلى قيادة الحزب.
3. **أحزاب تقوم على صلات عمودية:** هي الأحزاب التي تقوم على عزل قواعد الحزب عن بعضها، وهي ذات انضباط عسكري صارم ومن ذلك الأحزاب الفاشية، فضلاً عن الأحزاب والحركات والتنظيمات السرية، ويكون تنظيم تلك الحزب تنظيماً خيطياً حفاظاً على نشاط الحزب واستمراره.

المبحث الثالث

دور الأحزاب في النُظم السياسية

لما كانت العلاقة بين الأحزاب السياسية ومعظم النُظم السياسية في العالم المعاصر، علاقة وثيقة ـ تستثنى من ذلك دول لا توجد فيها أحزاب سياسية، من مثل دول الخليج وليبيا ـ، وتلك العلاقة ذات طبيعة تفاعلية، فكلاهما يؤثر ويتأثر بالآخر، على ذلك أضحى معيار النظام الحزبي من المعايير التي تم على وفقها تصنيف النُظم السياسية، وهي على فهناك نظام سياسي ذو حزب واحد، ونظام سياسي يقوم على الثنائية الحزبية، وهي على النحو الآتي:

المطلب الأول
نظام الحزب الواحد

يقوم هذا النظام على وجود حزب واحد يحتكر العمل السياسي، وبالتالي يعد هذا النظام من النُظم التي ينعدم فيها التنافس المشروع بين أحزاب متعددة، وقد تم تطبيق هذا النظام في كل من الاتحاد السوفيتي السابق وفي دول أوربا الشرقية في ظل قيادة الحزب الشيوعي لها، منذ بداية القرن الماضي حتى نهاية الثمانينيات منه، وجربت هذا النمط كل من إيطاليا الفاشية وألمانيا النازية وأسبانيا على عهد الجنرال (فرانكو)

والبرتغال في زمن الجنرال (سالازار)، ومازال الحزب الشيوعي يحكم في كل من الصين الشعبية وكوريا الشمالية وكوبا، وهناك العديد من دول العالم الثالث يتولى زمام الأمور فيها حزباً واحداً، وتعد معظم النُظم السياسية ذات الحزب الواحد أنظمة فردية وشمولية، وذلك بحكم كون زعيم الحزب هو رئيس الدولة، ويستعمل الحزب كأداة للسيطرة على مؤسسات الدولة والمجتمع معاً، وعلى الرغم مما يراه مؤيدو هذا النمط من أنه يفضي إلى خلق نخبة قيادية كفوءة لإدارة شؤون الدولة، فضلاً عن تعزيز الروابط بين الشعب والقابضين على السلطة، فأن معارضي هذا النمط يرون أن مهمته الأساسية هي توطيد حكم الطاغية، والعمل على خلق طبقة متنفذة ترتبط مصالحها بوجود الحاكم الدكتاتور، ويبقى الولاء للأخير هو المقياس للانتماء للحزب والبقاء فيه ومن ثم حيازة الامتيازات من وراء ذلك[30]، وللتعرف على طبيعة تلك النُظم سنحاول التعرض لأبرز تلك النماذج.

أولاً: الأحزاب الفاشية:

ظهرت الأحزاب الفاشية في كل من إيطاليا (الحزب الفاشي) بزعامة (موسوليني) الذي تسلم السلطة في سنة 1922[31]، وفي ألمانيا (الحزب الوطني الاشتراكي) النازي بزعامة (أدولف هتلر) الذي تسلم السلطة سنة 1933، وكانت هذه الأحزاب تختلف في تبريرها لتبني نظام الحزب الواحد عن الأحزاب الشيوعية، إذ تفسر تبنيها لهذا النمط يعود إلى التخلي عن مبدأ حياد الدولة السياسي الذي دعت إليه الليبرالية، ذلك إن الدولة في منظور الأحزاب الفاشية تحمل فكراً معيناً وتدافع عنه ولا تقف موقف الحياد، وبالتالي فهي دولة حاملة لمثل عليا، وفي ذلك يؤكد موسوليني إن: (الدولة الليبرالية لا توجه

التقدم المادي والمعنوي للجماعات، ولكنها تقتصر على تسجيل النتائج التي يصل إليها المجتمع، أما الدولة الفاشستية فهي دولة واعية لها إرادة، وتدافع عن قيم أخلاقية، فالدولة كما تتصورها الفاشستية وتحقيقها، هي واقعية روحية وأخلاقية).

وعلى ذلك فإن الدولة الليبرالية تسمح بتعدد الأحزاب، لأنها تحترم كل الأفكار والمذاهب والأحزاب، في حين إن الدولة الفاشستية التي تعلن إنها تدافع عن إيديولوجية معينة ولاتقبل أحزاب أخرى غير حزب الدولة، بل ولا تقبل أية آراء أو حلول أخرى بديلة.

كما تختلف الفاشية عن الماركسية في نظرتها إلى الطبقات، إذ تؤمن الأولى بتعاون الطبقات تحت لواء الطبقة الوسطى التي تمتلك السلطة، بينما تؤمن الأخيرة (الماركسية) بأحقية الطبقة الكادحة في ممارسة السلطة، كما إن الفاشية ترى ضرورة وجود الدولة ووحدتها مع امتلاكها للسلطة المطلقة وعلى الأفراد أن يكون جزء من كيان المجتمع الذي ينبغي أن يندمج بكيان الدولة.

ولا تهدف الأحزاب الفاشية إلى إيقاظ الوعي السياسي لدى الجماهير، وهي لاتخاطب العقول بل تتوجه إلى العواطف لتحرك المشاعر لديها وتثير فيها الحماس لتلتف حولها، كما إنها تولي اهتماماً بالغاً بالأمن والبوليس كونها تعتمد تنظيماً شبه عسكري.

وكل ذلك يفسر سعي النُظم التي تقودها الأحزاب الفاشية نحو تعزيز السلطة المطلقة التي يمسك بها الحاكم الفرد الدكتاتور، وبالتالي العمل على إلغاء كل الحقوق والحريات العامة، وكانت تطبيقات تلك النُظم خير دليل على هذا المسعى.

ثانياً: النُظم الشيوعية الماركسية[32] وتتضمن مايأتي:

1. **نظام الحزب الواحد في الاتحاد السوفييتي السابق:** بعد أن فجر الحزب الشيوعي الثورة البلشفية (ثورة اكتوبر) عام 1917، التي أطاحت بالنظام القيصري في روسيا، أقام جمهوريات الاتحاد السوفييتي، وجرى على ذلك تطبيق نظام الحزب الواحد على وفق النظرية الماركسية التي تؤكد أن الثورة ينبغي أن تكون من صنع البروليتاريا ـ طبقة العمال والفلاحين ـ للقضاء على الطبقات المستغلة ـ البرجوازية[33].

وتتكون المؤسسات السياسية والدستورية السوفيتية ـ وفق الدساتير السابقة لا سيّما دستوري سنة 1936 وسنة 1977 ـ من المؤسسة التشريعية التي يمثلها مجلس السوفييت الأعلى والذي يتكون من مجلس الاتحاد وهو يمثل عموم الشعب السوفييتي، ومجلس القوميات ويمثل الجمهوريات الداخلة في الاتحاد السوفييتي ـ باعتباره نظام اتحادي ـ أما المؤسسة التنفيذية فيمثلها مجلس الرئاسة الأعلى،ويتكون من الرئيس و (15) نائباً، وسكرتير و (16) نائباً، وينتخب أعضاءه لمدة (4) سنوات من قبل مجلس السوفييت الأعلى، وإلى جانبه مجلس الوزراء وهو الهيئة التنفيذية العليا ويتكون من أكثر من (50) عضواً، ويكون مسؤولاً أمام مجلس السوفييت الأعلى كونه نظاماً برلمانياً[34].

ومع وجود تلك المؤسسات، لكن معظم زعماء الحزب الشيوعي ـ في الاتحاد السوفييتي السابق ـ، كانوا قد أكدوا على مكانة الحزب ودوره الشمولي في إدارة المجتمع والدولة، وقد اعتبرَوه بمثابة القوة المُنظِمة والقيادة الطليعية والموجه للبروليتاريا سعياً إلى تسليم

السلطة لها كي تحكم بطريقة: ديكتاتورية البروليتاريا، وقد تم تكريس ذلك دستورياً، فقد أقر دستور سنة 1936 وحدانية الحزب ودوره الشمولي، إذ جاء في المادة (126) منه أن الحزب هو: (طليعة الناس العاملين في كفاحهم لتعزيز النظام الاشتراكي وتطويره، والنواة القائدة لجميع منظماتهم)[35]، كما أكدت المادة (3) من الدستور المذكور على أن: (كل السلطة تعود لعمال الريف والمدينة)[36]، وقد ذهب دستور سنة 1977 أبعد من ذلك حينما نصت المادة السادسة منه: (على إن الحزب الشيوعي هو: القوة القائدة والموجهة للمجتمع السوفيتي ونواة نظامه السياسي ومؤسسات الدولة)[37]، كما نصت المادة (2) على أن: (كل السلطة تعود للشعب).

ويتكون تنظيم الحزب على شكل هرمي، فهناك هيئات رئيسة أربع للحزب، وهي المؤتمر العام واللجنة المركزية ومجلس رئاسة الحزب وسكرتاريته، والمؤتمر العام للحزب يعد أعلى سلطة في الحزب وتنبثق عنه اللجنة المركزية وهي بمثابة سلطة تنفيذية وتنتخب الأخيرة كل من مجلس رئاسة الحزب وسكرتاريته، ومجلس رئاسة الحزب يعد قمة التنظيم الحزبي لأنه يتكون من كبار قادة الحزب، أما السكرتارية فإنها تتكون من 6 إلى 10 أعضاء تنتخبهم اللجنة المركزية من بين أعضاء مجلس رئاسة الحزب، والسكرتارية تتولى مهمة متابعة وتنفيذ قرارات مجلس الرئاسة.

وفي حقيقة الأمر، يتولى كل من مجلس رئاسة الحزب وسكرتاريته مهمة توجيه سياسة الدولة في جميع المجالات، وعلى ذلك لم يكن الحزب الشيوعي الذي تولى زمام الأمور في الإتحاد السوفييتي على

مدى أكثر من سبعة عقود، قائداً وموجهاً لمؤسسات الدولة المختلفة وعلى كل المستويات المركزية والمحلية، بل أضحت الدولة جهازاً تابعاً للحزب والأكثر من ذلك أضحى الحزب الذي يقوده شخص واحد بمفرده، وهو رئيس الدولة أداة لإحكام قبضة هذا الشخص على الدولة والمجتمع معاً[38]، لذا كان نظام الحزب الواحد نظاماً ديكتاتورياً شمولياً بكل ما تعنيه الكلمة، حتى كانت طريقة الانغلاق وكبت الحريات العامة والخاصة وإرهاق ميزانية الدولة بالتسلح على حساب الخدمات ومستوى المعيشة المتدنية، مع عدم انجاز ما وعد به زعماء الحزب فضلاً على عوامل أخرى، كلها كانت أسباب في إفلاس النظرية الماركسية وتفاقم النفور الجماهيري منها وتزايدت الحاجة إلى التغيير والتحرر.

وما أن تولى (غورباتشوف) سكرتارية الحزب الشيوعي ورئاسة الدولة في الاتحاد السوفييتي في سنة 1985، حتى جرت على يديه عملية سقوط الحزب الشيوعي، حينما أعلن سياسة إعادة البناء والمكاشفة ـ البروسترويكا والغلاسنوست ـ ومن ثم كان ذلك بداية لسقوط النظام السياسي في الإتحاد السوفييتي، ومن ثم انهيار وتفكك ثاني أكبر قوة على مستوى العالم أجمع، وعلى ذلك أنفرط عقد نظام توازن القوى الذي كان يرتكز على الثنائية القطبية، وحل محله نظام القطبية الأحادية، ومن جانب آخر كان ذلك بمثابة فاتحة مرحلة جديدة نحو الانفتاح الاقتصادي والتعددية السياسية الحزبية راحت تشهدها معظم دول العالم.

2. **نظام الحزب الواحد في دول أوربا الشرقية:** ظهر في معظم دول أوربا الشرقية ومنذ نهاية الحرب العالمية الثانية، ما يشبه النظام

الذي كان قائماً في الاتحاد السوفييتي السابق، ولكن مع الفارق بوجود جبهة وطنية تحت قيادة حزب شيوعي يهيمن على مقدرات النظام السياسي، ويرتبط بالحزب الشيوعي في الاتحاد السوفيتي، وعلى ذلك كان وجود الجبهة المذكورة شكلياً وصورياً ليس إلا، وهذا الحال كان قد تكرر في دول عربية مثل العراق لغاية 2003 وسوريا لغاية الآن ـ وقد أطلق على تلكما التجربتين بنظام الحزب القائد، وبالمحصلة كل تلك النماذج ماهي في الحقيقة إلا صورة من صور نظام الحزب الواحد.

وبفعل ارتباط النُظم الشيوعية في معظم دول أوربا الشرقية بالاتحاد السوفييتي، ارتباطاً أقرب إلى التبعية على وجه الجملة، وإتباعها نفس السياسة والنهج فأن مصيرها قد آل في نهاية الثمانينيات من القرن الماضي إلى الانهيار، بفعل ما حصل في الدولة الأم ـ الاتحاد السوفييتي ـ كما أسلفنا.

3. نظام الحزب الواحد في الصين[39]

أ. نشأة الحزب الشيوعي الصيني: بعد الانتهاء من تأسيس خلايا شيوعية في سنة 1920 في (بكين) و(شانجهاي) وغيرهما من المدن الصينية، اجتمع في شهر تموز/ يوليو سنة 1921، أثنا عشر مندوباً من (شنجهاي)، من أجل تأسيس الحزب الشيوعي في الصين تحت إشراف مندوبين مبعوثين من الاتحاد السوفييتي، وكان من بين هؤلاء المندوبين (ماوتسي تونغ)، وقد قدمت موسكو للحزب معونات مالية ومدربين وأسلحة[40].

وكان هذا الحزب قد تبنى الأيديولوجية الماركسية اللينينة،

وبالتالي فهو يعتمد على توجهات شمولية، وأخذ يلقن الشعب مبادئ تلك الأيديولوجية، مع التركيز على تحريك العمال الصناعيين والفلاحين الفقراء، وقد دخل هذا الحزب في صراع مرير على الصعيدين الداخلي والخارجي، ونتيجة هذا الصراع مني الحزب الشيوعي الصيني بخسائر بشرية فادحة لا سيّما في المدة بين 1927 ـ 1937، ومن ثم أضحى الحزب المذكور يواجه حرباً على جبهتين: الحرب ضد اليابان، التي احتلت معظم الأراضي الصينية نهاية سنة 1938، والحرب الأهلية التي استمرت في تلك المرحلة وبلغت ذروتها في المدة (1945 ـ 1949)، وفي غضون ذلك تصاعد الدور القيادي للزعيم الشيوعي (ماوتسي تونغ) على الصعيدين الفكري والنضالي، وقد عد الشعب الصيني (ماو) بأنه محرراً وطنياً أعاد للصين ـ بعد مئة عام من الإذلال ـ استقلالها ووحدتها وكرامتها، وذلك بعد أن دخل العاصمة الصينية (بكين) منتصراً في كانون الثاني (يناير) سنة 1949[41].

ب. **تنظيمات الحزب الشيوعي الصيني:** في بادئ الأمر كان يقف على رأس تنظيم الحزب الشيوعي الصيني رئيس الحزب (ماوتسي تونغ)، وبذلك يكون قد خرج عما هو مألوف بالأحزاب الشيوعية التي يقودها أمين عام، وترتبط برئيس الحزب اللجنة الدائمة للمكتب السياسي وهي أعلى هيئة في الحزب، وتتفرع عنها كل من اللجنة العسكرية التي كان قد ترأسها (ماو) أيضاً بعد الثورة، والأمانة العامة التي ترتبط بدورها بالمكتب السياسي الذي تتفرع عنه اللجنة المركزية،

ومن ثم ينبثق عن الأخيرة المؤتمر الحزبي[42].

وتتكون اللجنة الدائمة للمكتب السياسي من خمسة إلى سبعة أعضاء يمثلون الحكام الفعليين لجمهورية الصين الشعبية، إذ يَشغِل أعضاء تلك اللجنة المناصب العليا في الدولة، ومن ذلك منصب رئيس الوزراء، رئيس اللجنة العسكرية، رئيس المؤتمر الوطني الشعبي، ورئيس المؤتمر الاستشاري السياسي، كما إن اللجنة الدائمة للمكتب السياسي تصدر الأوامر إلى كل من المكتب السياسي الذي يضم أكثر من عشرين عضواً، واللجنة المركزية التي تضم أكثر من ثلاثمائة عضو، والمؤتمر الحزبي الذي يضم أكثر من 1500مندوب، أما فيما يخص عملية اتخاذ القرارات داخل الحزب، فإنها تجري بأسلوب مركزي وفق المبدأ اللينيني في كل هيئة من الهيئات المذكورة، وعبر عدد محدود من الأعضاء[43].

أما فيما يخص الكيفية التي تتشكل على وفقها الهيئات المذكورة، فإنها تجري بشكل معكوس،أي من الأسفل إلى الأعلى، فالمؤتمر الحزبي ينتخب اللجنة المركزية، والأخيرة تنتخب بدورها المكتب السياسي، والأخير ينتخب اللجنة الدائمة التابعة للمكتب السياسي[44].

ت. **تأسيس نظام الحكم الشيوعي:** بعد أن تولى الحزب الشيوعي مقاليد السلطة في الصين تحول أنصار (ماو) من رجال حرب وعصابات إلى حزب حكومي، وكان (ماو) قد تقلد بشكل رمزي منصب رئاسة الدولة في العقد الأول من عهد الثورة ثم تخلى عنه سنة 1959، وقد أقام (ماو) في السنوات الأولى من

حكمه: نظام حكم هرمي يشمل البلاد بأسرها، ويقوم على ثلاث ركائز لم تتغير حتى اليوم وهي: الحزب، مؤسسات الدولة والجيش[45].

ويتميز التسلسلان الهرميان المدنيان (الحزب ومؤسسات الدولة) بصفة التركيب المتوازي الرباعي الدرجات: رئاسة الحزب/ مؤسسات الدولة المركزية ـ لجنة الحكومة/ الحكومة في المناطق ـ لجنة الحزب/ المجلس البلدي أو العمدة في الدوائر الريفية، والمدن ـ لجنة الحزب/ مختار البلدة أو العمدة في البلدات أو دوائر المدن الكبرى، ويتولى الحزب الشيوعي الصيني ـ على غرار ما كان معمولاً في الإتحاد السوفيتي السابق ـ، إقرار سياسة الدولة وتتولى الحكومة مهمة تنفيذها[46].

جدول (4) مؤسسات الدولة والحزب في الصين

مؤسسات الدولة	الرئيس	مؤسسات الحزب
مجلس الشعب الوطني	الأمانة العامة	المكتب السياسي
مجلس الدولة ـ يرتبط بالرئيس	اللجنة الدائمة ترتبط بالمكتب السياسي	اللجنة المركزية ترتبط بالمكتب السياسي
لجان الدولة: تسع لجان ـ ترتبط بمجلس الدولة	لجنة النظام المركزية واللجنة العسكرية يرتبطان بالأمانة العامة	
الوزارات ـ ترتبط بمجلس الدولة مؤتمرات الشعب الإقليمية ترتبط بمجلس الشعب وبالمؤتمر العام الذي يتصل باللجنة المركزية		

المصدر: وليد سليم عبد الحي، المكانة المستقبلية للصين في النظام الدولي 1978-2010، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، أبو ظبي، ط1، 2000، ص106.

ويأتي في المرتبة الثالثة في هرم السلطة جيش التحرير الشعبي، ويصفه البعض بأنه (دولة داخل دولة)، ويخضع إلى هيئة حزبية خاصة هي اللجنة العسكرية، ولايخضع لوزير الدفاع على الرغم من كونه أحد أعضاء اللجنة المذكورة التي ترتبط باللجنة الدائمة للمكتب السياسي للحزب الذي كان يرأسه (ماو).

ويمثل مجلس الدولة في النظام الصيني (الحكومة)، ويترأس هذا المجلس رئيس الوزراء ويعاونه نواب عديدون هم عادة أعضاء في المكتب السياسي للحزب الشيوعي، ويعين رئيس الوزراء ونوابه من قبل البرلمان (مؤتمر الشعب الوطني)، ويتكون مجلس الدولة من لجان وزارات، وتتفوق اللجان على الوزارات من حيث المرتبة والأهمية، ويراقب الحزب الحكومة (مجلس الدولة).

أما البرلمان (مجلس الشعب الوطني) فيبلغ عدد أعضائه ثلاثة آلاف عضو، ويتكون من النواب المنتخبين من المقاطعات ومناطق الحكم الذاتي والمدن التي تديرها الحكومة المركزية مباشرة، ومدة عمل المجلس النيابية 5 سنوات، ويعقد مؤتمره مرة واحدة في السنة، ويمكن عقد جلسات طارئة في حال رأت اللجنة الدائمة للمجلس ضرورة لذلك، أو باقتراح يقدم من أكثر من خمس نواب المجلس[47].

أما عن صلاحيات المجلس المذكور فأنه يتولى مهمة تعديل الدستور ومراقبة تنفيذه، تشريع القوانين، انتخاب رئيس

الجمهورية ونوابه ومن ثم تتم تسمية رئيس مجلس الدولة ونوابه وأعضاء مجلس الدولة والوزراء ورؤساء لجان الدولة وإقالتهم، مناقشة برنامج الحكومة، انتخاب رئيس اللجنة العسكرية وإقالته، انتخاب رئيس المحكمة العليا وإقالته، انتخاب رئيس النيابة الأعلى وإقالته، مراجعة برنامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية القومية والموافقة عليها ومراقبة تنفيذها، مراجعة الموازنة العامة للدولة والموافقة عليها وتقرير تنفيذها وأخيراً إقرار الحرب والسلم، واللافت إن جميع القرارات المهمة التي يتخذها البرلمان تحددها له اللجنة الدائمة للحزب والحكومة.

ث. **دور الحزب في إدارة النظام السياسي:** بعد أن حقق (ماوتسي تونغ) هدفه الأول المتمثل في إقامة دولة موحدة خاضعة لسيطرة الحزب الشيوعي سيطرة تامة، وذلك على الرغم من إقرار مايسمى بنظام التشاور السياسي الذي يضم الأحزاب السياسية الأخرى البالغ عددها 8 أحزاب، والتي يسمح لها بالمشاركة في الشؤون السياسية، ولكن تحت قيادة الحزب الشيوعي الصيني.

وعلى ذلك يهيمن الحزب الشيوعي على الحياة السياسية في البلاد هيمنة مطلقة، ومن هنا وصل الحزب إلى أبعد نقطة في الدولة والمجتمع حتى أضحى وجود الحزب ونشاطاته تمس حياة كل مواطن صيني، وبذلك أخذ الناس جميعاً يشعرون بأنهم قد انخرطوا في حياة الأمة وأصبحوا جزءاً من كيانها، وعلى ذلك كانت قيادة الحزب للدولة والمجتمع

قيادة تنظيمية وفكرية وسياسية، وقد تجسد ذلك في تنظيم وقيادة الأعمال التشريعية وتنفيذ القانون، وتعزيز قيادة الجيش الشعبي، وقيادة وإدارة أعمال الكوادر، وتنظيم وتعبئة المجتمع، والاهتمام بالأعمال الفكرية والسياسية، وعلى ذلك تم تجاوز أزمات بناء الدولة والأمة والاندماج معاً، فضلاً عن إعادة بناء الاقتصاد الذي دمرته الحرب وبوقت مبكر وبالتحديد منذ بداية الخمسينيات في القرن الماضي.

ولكن مع مرور الوقت بدأ الحزب الشيوعي يشهد انقسامات خطيرة، لا سيّما بعد أن بدأ (ماو) وأنصاره يديرون ظهرهم للنموذج السوفيتي، وبالمقابل كان اللينييون الذين يملكون الأغلبية في المكتب السياسي يصرون على مواصلة العمل بالنموذج السوفيتي، ومما عمق تلك الانقسامات إصرار اللينييون على التقيد بالقرارات الجماعية والالتزام بالانضباط الحزبي، وبالتالي يرون في سياسة (ماو) نوعاً من المغامرة الطوباوية التي تشكل تهديداً خطيراً يفضي إلى إغراق البلاد في الفوضى، في حين يرى (ماو) في تنامي بيروقراطية الحزب حجر عثرة في طريق التنمية الاجتماعية والاقتصادية.

ومع حلول عام 1957 كان (ماو) قد قضى على كل مقاومة ضده داخل الحزب، ومن جانب آخر قطعت الصين في العام التالي صلاتها مع الاتحاد السوفيتي عقائدياً واقتصادياً وحولت نفسها إلى المركز الثاني للشيوعية العالمية، ومن جانبه اتخذ الاتحاد السوفيتي بزعامة (خروشوف)عام 1960 قرار القطيعة مع الصين، من خلال سحب الخبراء ما أسهم

في التراجع الاقتصادي في الصين بالتزامن مع وقوع كارثة المجاعة في الريف، ما دفع (ماو) للانسحاب من الحياة السياسية عام 1960، واستلم القيادة (ليو شاوجي) و(دنج هسياوبينج)، وحينذاك حصلت العودة إلى تطبيق النموذج السوفيتي.

وفي تلك المرحلة شهدت الصين إعادة أعمار الاقتصاد رافقتها عملية تنامي لبيروقراطية الحزب والدولة معاً، وتم تسريح الكثيرين من الكوادر الحزبية الماوية كونهم من (المنحرفين اليساريين)، وبالمقابل لم تكن أهداف القيادة الجديدة تحقيق الاشتراكية، بل أرادت في البداية إحلال النظام والاستقرار والنمو الاقتصادي، خلال المؤتمر الحزبي المنعقد في عام1962، والمخصص لموضوع استصلاح وزراعة الحقول الصغيرة، وقال (دنج) آنذاك عبارة مشهورة: (ليس المهم أبداً كون القطة بيضاء أو سوداء، إنها قطة جيدة مادامت تصيد الفئران)، ما يعني أنه ليس المهم أن يكون النهج اشتراكياً أم شيوعياً، بل المهم أن يكون نهجاً سليماً ومجدياً في بناء الاقتصاد والدولة.

وفي غضون ذلك بدأ (ماو) يحضر للثورة الثقافية التي انطلقت في صيف عام 1966 والتي استمرت حتى عام 1969، ولم تقتصر آثار تلك الثورة على الصين بل امتدت آثارها إلى أوربا والولايات المتحدة الأميركية التي شهدت احتجاجات طلابية أيضاً[48].

وكان الهدف الأساس لثورة (ماو) الثقافية هو تحويل الحزب

من طليعة لينينية تحكم الجماهير إلى منظمة أخلاقية تقود الجماهير[49]، وبعد أن عاد (ماو) للحكم أصدر تعليماته للجيش للتدخل من أجل إعادة الأمن والنظام في البلاد، لاسيّما بعد أن شهدت الصين موجة من العنف وداهمة مؤسسات الدولة وإتلاف وثائق هامة، وبالمحصلة انتهت الثورة الثقافية ـ التي بدأت كهجمة كبيرة على الحزب من أجل إعادته ليصبح من جديد حزباً ثورياً ـ، بإعادة الحزب إلى شكله ودوره اللينني القديم، وتحول (ماو) إلى حاكم مطلق، بعد أن أضحى الجهاز الحزبي من جديد بيده، وأُعيدَ إدراج أفكاره في دستور الحزب وإعلان الماوية إلى جانب الماركسية اللينية أساساً ثابتاً لعقيدة الحزب.

وبعد أن توفي (ماو) في 1976، بقيت إنجازاته وزلاته موضع نقاش حزبي مستمر، فالبعض عد إنجازاته بأنها كانت جيدة بنسبة 70% وسيئة بنسبة 30%، والبعض الآخر قال: (...كانت أفكار ماو تدعو إلى الصراع الطبقي والنضال المبدئي،.. وإنصياعاً لأفكار ماو سرنا على طريق خاطئ.. وعانينا الأمرين من الخسائر الاقتصادية الفادحة، ودفعنا في المحصلة حياة الناس ثمناً لذلك... إن أزمة الثقة الحالية ومشكلة الأخلاق المتدنية في الحزب، لم تحدث بسبب الإصلاح والانفتاح على الخارج، وإنما نتيجة تأثير الخواء الفكري المتولد عن ذلك النوع من الاشتراكية والماركسية ـ اللينينية الذي تدعو إليه أفكار ماوتسي تونغ).

وعلى وجه الجملة كان العمل داخل الجهاز السياسي والإداري

ـ وبالتحديد حتى نهاية عهد ماو ـ يتم على أساس رأسي فقط، وعلى ذلك يمكن تحديد أهم سمات النظام السياسي الصيني في تلك المرحلة (1949 ـ 1976) بما يأتي[50]:

- تركيز السلطة في أيدي عدد محدود من الأفراد.
- التدخل السلبي للحزب في النشاطات الإدارية الحكومية.
- التداخل بين مؤسسات الحزب والدولة، حيث يتولى عضو الحزب عدة مناصب حزبية وحكومية في الوقت نفسه.
- تفشي ظاهرة الفساد الإداري والبيروقراطية.

ونتيجة لهذه الأوضاع شرع قادة الحزب والدولة في إجراء عملية الإصلاح السياسي الشاملة، وبناءاً على ماجاء في بيان الحزب في شهر كانون الأول/ ديسمبر عام 1978[51]، وعلى ذلك حصلت تغيرات جذرية في آليات صنع السياسة الصينية، ومن ذلك تزايد دور التكنوقراط في هذا الإطار، كما تم تقليص مجال نفوذ المكتب السياسي واللجنة الدائمة للحزب لمصلحة الأمانة العامة للحزب ومجلس الدولة (الحكومة)، وعلى ذلك عرف النظام السياسي الصيني تغيرات جذرية في بنية النخبة الحاكمة من جهة، وفي درجة تحكم الحزب في مقاليد السلطة بفعل الإصلاحات المذكورة[52].

ج. **التطور الاقتصادي في الصين:** حينما أعلن (ماو) في الأول من تشرين الأول/ أكتوبر1949 قيام جمهورية الصين الشعبية، كان هذا البلد أفقر بلدان العالم، وكانت تعتمد بشكل كلي

على الزراعة[53]، وكانت الصين قد دخلت نادي الدول النووية عام 1964، وارتفع الإنتاج الصناعي من 23% عام 1952 إلى 50% عام 1976 حتى عد عهد (ماو) عهد الثورة الصناعية، كما كان ارتفاع الناتج القومي الإجمالي الصيني خلال المدة المذكورة سنوياً بنسبة 6,1%، ودخل الفرد الواحد بنسبة 4%[54].

ومقابل ذلك كله لم يكن الفقر المدقع للسكان قد تبدل خلال المدة ذاتها تقريباً، إذ كان 28% من السكان لا يحصلون على قوتهم اليومي إلا بصعوبة، ودفع الشعب ثمناً باهضاً لبناء الصناعات الثقيلة والعسكرية، وعلى ذلك ساد اعتقاد بأن (ماو) لم يكن مهتماً برخاء الشعب قدر اهتمامه ببناء دولة قوية، وعلى وجه الجملة خلف (ماو) إرثاً ثقيلاً، ومع هذا فأن هذا الإرث قدم الشروط اللازمة لنهضة الصين الاقتصادية خلال العقود اللاحقة.

ح. الصين مابعد (ماوتسي تونغ): بعد أن توفي (ماو) عام 1976 احتدم الصراع على خلافته، ولم يحسم هذا الصراع بالاعتماد على المبادئ، وإنما بالقوة السافرة، وهذا دليل على مدى الانحطاط الذي آلت إليه الأمور داخل الحزب والدولة من جراء الثورة الثقافية، وبالمحصلة أضحى الطريق مفتوحاً أمام (هواجوفنج) بعد أن تولى رئاسة الحزب ورئاسة اللجنة العسكرية ورئاسة الحكومة معاً، ما يعني من الناحية الرسمية جمع (هوا) بيده مجموعة من السلطات لم يكن حتى (ماو) نفسه يتمتع بها[55].

وفي عام 1978 قامت الجمعية العمومية الثالثة لجلسة اللجنة المركزية الحادية عشرة في بكين بتنصيب (دنج هسياوبينج) حاكماً جديداً للصين، واحتل أنصاره جميع المناصب في المكتب السياسي ودوائر الجهاز الحزبي، وفي عام 1981 استلم (دنج) منصب رئيس اللجنة العسكرية، ومن ثم تم إلغاء منصب رئيس الحزب ـ الذي استحدثه ماو لنفسه ليكون فوق الحزب ـ واستحدث بدله منصب الأمين العام للحزب الذي عهد به (دنج) إلى ولي عهده (هوا ياوبانج) وأناط بولي عهده الثاني (شاوشيانج) منصب رئيس الوزراء، وبالمقابل حرم بعض أعضاء الأجهزة القيادية السابقين من الحرية، كما هدد البعض الآخر بالاعتقال، وكانت الصين في عهد (دنج) ـ الذي شرع في القيام بإصلاحات شاملة ـ قد تحولت إلى واحدة من أكبر القوى الاقتصادية في العالم، وشريك وغريم لأكبر قوة في عالمنا الراهن ألا وهي الولايات المتحدة الأميركية[56]، لا سيّما بل يذهب العديد من الاقتصاديين إلى القول بأن اقتصاد الصين سيصبح الأكبر في العالم في غضون 20 ـ 25 سنة[57]، لا سيّما بعد أن أضحى معدل النمو فيها يزيد على نسبة 10,3% سنة 2010، وتنامي وتحديث قوتها العسكرية التي بلغ عدد منتسبيها (225) مليون من مجموع سكانها البالغ أكثر من 1,338 مليار إنسان، وبالتالي فهي تمتلك أكبر جيش في العالم، كما بلغ حجم ميزانيتها العسكرية الرسمية في السنة المذكورة ما بين 60 ـ 70 مليار دولار، فضلاً عن تزايد نفوذها السياسي على المستويين الإقليمي والدولي[58].

وعلى الرغم من تراجع نسبة النمو في الصين في سنة 2011 إذ بلغت 9,2%، ويعود ذلك إلى عوامل عدة أبرزها تراجع حجم

الصادرات ومخاوف التضخم في قطاع العقارات، لكن الصين مازالت تمتلك ثاني أكبر اقتصاد في العالم[59].

وعلى الرغم مما حققته الصين على الصعيد الاقتصادي، لكنها مازالت تواجه المزيد من الانتقادات بفعل شيوع ظاهرة الفساد الرسمي، وتدني مستوى نفقات التربية والتعليم، فضلاً عن استمرار تضييق الخناق على حرية الصحافة ومنع التظاهر على الرغم من وجود نص صريح بهذا الصدد في الدستور الصيني الصادر عام 1978، وتعد الأزمة التي واجهتها الحكومة الصينية في عام 1989، من أخطر الأزمات، وذلك بعد أن خرج مئات الآلاف بل الملايين من المثقفين وطلبة الجامعات والمواطنين، بل حتى الموظفون الحكوميون ومن الحزبيين وعناصر من جيش التحرير الشعبي وبعض عناصر أجهزة أمن الدولة في مظاهرات ضد النظام، ولكنهم أكدوا على أنهم لا يريدون الإطاحة بالنظام ولا يبتغون الثورة، بل يريدون التحاور مع الحكومة والمطالبة بإجراء إصلاحات اقتصادية وسياسية وثقافية، وبكل تأكيد كان للأحداث الجارية في الاتحاد السوفييتي وأوربا الشرقية، أثراً بالغاً في تصاعد حدة تلك التظاهرات واتساع حجمها.

وقد انقسمت قيادة الحزب والحكومة في كيفية التعاطي مع تلك الأزمة، ففي الوقت الذي طالب أمين عام الحزب (شاوشيانج) بالتفاوض مع الطلبة، رأى (لي بنج) في المظاهرات خطراً جسيّما يهدد سلطة الحزب وطالب باتخاذ إجراءات مشددة ضدها، وكانت النتيجة ترجيح خيار القوة المسلحة، وبعد أن تحركت وحدات الجيش نحو ميدان (تيانانمين ـ السلام السماوي) الكائن وسط العاصمة بكين، ما أجبر المتظاهرين على الانسحاب.

وبالمحصلة شهدت الصين حملة واسعة من الاعتقالات شملت قادة الحركة الاحتجاجية من الطلبة والعمال، ومن ثم أعدم عدد كبير منهم، وبالمقابل تم خلع (شاوشيانج) من جميع مناصبه بسبب (دعمه للقلاقل وتعريض وحدة الحزب للانقسام)، ومن ثم شهد الحزب والدولة حملات من التطهير السياسي، وتلا ذلك حملة ضد الفساد، لا سيّما بعد أن تزايدت المخاوف من أن تكون تلك الأحداث مقدمة لتكرار ماحصل في دول أوربا الشرقية آنذاك، وفي خضم تلك الظروف ظهر خطر جديد تمثل فيما سمي بـ(المؤامرة الغربية) ضد الصين والرامية إلى الإطاحة بالحكم الشيوعي ليس بقوة السلاح، ولكن بوساطة الوسائل السلمية من تجارة واستثمارات وتبادل علمي وسياحي[60].

وفي عام 1992 أنعقد المؤتمر الحزبي الرابع تحت شعار (تعجيل الإصلاح، الانفتاح والتحديث، وتحقيق المزيد من الانتصارات الاشتراكية الصينية الطابع)، وفي التقرير الذي رفعه الأمين العام للحزب آنذاك (جيانج زمين) أعلن الهدف الجديد (اقتصاد السوق الاشتراكي)، واختار المؤتمر لجنة مركزية جديدة، وتم حل لجنة المستشارين المركزية التي كانت بؤرة المقاومة للسياسة الإصلاحية، وبذلك استمرت تلك السياسة حتى بعد وفاة رائدها (دنج)عام 1997، كما رافق ذلك بعض الإصلاحات في مجال الحريات السياسية.

وعلى ذلك أضحت الصين سائرة بخطوات متسارعة لبناء أكبر قوة اقتصادية في العالم، فقد تمكنت الصين من رفع ناتجها القومي بنسبة 10% في العام في عهد (دنج)، وحقق دخل الفرد ارتفاعاً بنسبة 8,5%، وتراجع الفقر إلى ما نسبته 6% فقط بعد أن كان ربع الشعب الصيني يعيش في فقر مدقع في عهد (ماو)[61]، وارتفع إجمالي

الإنتاجية بمعدل وسطي قدره 2,2% بما يعادل ارتفاع النسبة في كل من كوريا الجنوبية واليابان والولايات المتحدة الأميركية (1,5%، 0,66%، 0,38%) على التوالي، ومن ثم الارتقاء إلى تاسع أكبر قوة تصدير في العالم، وثاني أكبر قوة اقتصادية من ناحية القدرة الشرائية في العالم.

إن تفسير الأعجوبة الاقتصادية الصينية يعود إلى قيام (دنج) بتحرير البلاد بشكل تدريجي من الاقتصاد المخطط، ما فجر الطاقات الكامنة في صفوف الشعب الصيني،كما أعطى جماهير الفلاحين دوافع جديدة تحفزهم للعمل والإنتاج، وفتح أمام الملايين من الناس في المدن والأرياف على حد سواء، الفرص ليزاولوا الأعمال الحرة ويصبحوا (أغنياء)، ما أفضى إلى أن تصبح الصين (تنيناً) اقتصادياً كبيراً.

خلاصة القول أن النظام السياسي الصيني في ظل حكم الحزب الشيوعي ـ بالرغم من تقليص الحريات ونسبة الفقر العالية نسبياً ـ يعد أنموذجاً فريداً في العالم المعاصر، وذلك بفعل نجاح هذا النظام في تحقيق إنجازات كبيرة، لا سيّما على الصعيد الاقتصادي ماமكنه من إيصال منتجاته إلى أبعد نقطة في العالم، بما في ذلك الأسواق الغربية ومنها الولايات المتحدة الأمريكية، بل وقدرة تلك المنتجات على التنافس لأنها تلبي طلبات المستهلكين من كل الشرائح الاجتماعية، ما جعل الصين أن تكون أنموذجاً للقوة الناعمة، ولما ما زالت الصين تمتلك اقتصاداً متماسكاً ولما كان الاقتصاد يمثل عصب الحياة، ولما كان العالم ما زال يشهد أزمة اقتصادية مستعصية تهدد أنظمة سياسية كثيرة ومنها النُظم السياسية الغربية، لذا سيكون للصين دوراً فاعلاً في قيادة العالم في حال سارت الأمور على هذا المنوال.

المطلب الثاني
نظام الثنائية الحزبية

على الرغم من اقتراب النظام الحزبي في اليابان في بعض المراحل من نظام الثنائية الحزبية، إلا إن هذا النظام كان مطبقاً في بريطانيا لغاية الانتخابات البرلمانية الأخيرة، التي جرت في ربيع سنة 2010، ومازال مُطبقاً في الولايات المتحدة الأميركية، وسنتناول هذا النظام في كل بريطانيا والولايات المتحدة الأميركية كل على حدة.

أولاً ـ نظام الثنائية الحزبية في بريطانيا:

ويعني وجود أحزاب متعددة في الساحة السياسية البريطانية لكن معظمها أحزاب ضعيفة وغير ذات تأثير، لذا كان حزبا المحافظين والأحرار قد هيمنا على الحياة السياسية في بريطانيا منذ بداية القرن التاسع عشر حتى سنة 1918، ثم تراجع حزب الأحرار ليحل محله حزب العمال الذي ظل ينافس حزب المحافظين منذ سنة 1923 تقريباً[62] ـ باستثناء بعض الدورات البرلمانية في منتصف القرن الماضي ـ حتى انتخابات سنة 2010 البرلمانية التي فسحت المجال لعودة حزب الأحرار مرة أخرى، ولكن هذه المرة قد يفضي هذا الأمر إلى تحول نهائي من نظام الثنائية الحزبية نحو التعددية، لا سيّما إذا ما تم تغيير النظام الانتخابي، من نظام الأغلبية إلى نظام التمثيل النسبي.

وللثنائية الحزبية التي عهدتها بريطانيا على مدى عقودٍ خلت أسباب ومبررات، كما ترتب على هذه الظاهرة نتائج وآثار، لذا سنحاول التعرف على تلك الأسباب والآثار تباعاً:

1. **الأسباب والمبررات:** يمكن إيجاز أهم الأسباب والمبررات التي أسهمت في ترسيخ نظام الثنائية الحزبية في بريطانيا كما يأتي:

أ. هناك من يرى إن نظام الحزبين نتيجة تطور تاريخي وقع مصادفة.

ب. وهناك من يفسره بأنه نتيجة انقسام طبيعي بين نمطين من العقليات، أو بالأحرى هو حصيلة استقطاب اجتماعي سياسي ثنائي بدأ منذ القرن السابع عشر واستمر حتى أواسط القرن التاسع عشر، وقد تجسد هذا الاستقطاب أولاً بين الطبقة الأرستقراطية القديمة والطبقة الوسطى الناشئة، وكان الصراع بين هاتين الطبقتين صراعاً اجتماعياً صحبه صراع فكري وسياسي،وكان لكل من هاتين الطبقتين ممثليهم في البرلمان، ولم تكن هناك طبقة (ثالثة) قادرة على فرض وجودها الاجتماعي والسياسي المستقل، وهكذا كانت الطبقة العاملة والشرائح الاجتماعية القريبة منها تمثلها الطبقة الوسطى التي كانت رائدة الأفكار والتطلعات التحررية أو (الليبرالية) على الصعيدين الاجتماعي والسياسي، لذا نشأ حزب (المحافظين) باعتباره ممثلا للطبقة الارستقراطية في الوقت الذي نشأ حزب (الأحرار) ليمثل الطبقة الوسطى والطبقات المتحالفة معها، ولكن الانقسامات داخل حزب الأحرار وظهور تيارات راديكالية ومحافظة كان قد أدى إلى إضعاف هذا الحزب وانحسار دوره السياسي وتمثيله في البرلمان، وفي أواخر القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين تكونت نقابات عمالية كان لها بعض التمثيل في البرلمان،

وتأسست أحزاب عمالية صغيرة وجمعيات سياسية كالجمعية (الفابية) تبنت الفكر الاشتراكي، وكانت حصيلة هذه التجمعات تكوين حزب العمال، وحل هذا الحزب محل حزب الأحرار.

ت. يتفق هذا النظام مع طبيعة الأشياء، ذلك أن معالجة أي مشكلة من المشكلات يكون من خلال حلّين يمثلان وجهتا نظر مختلفتان، كما إن المفاهيم السياسية عادة ماتظهر بشكل ثنائي، وفيما يتصل بالصراع بين التيارات والأمزجة، هنالك مزاج محافظ يحاول مقاومة بل والتصارع مع الأمزجة التي تدعو إلى التغيير، ويعبر عن كل ذلك حزبان سياسيان يتخذ كل منهما سياسات متنافسة ومتعارضة.

ث. يعود وجود حزبين سياسيين في بريطانيا إلى النظام الانتخابي القائم على الدوائر الانتخابية الصغيرة التي يمثلها نائب واحد والانتخاب بالأغلبية[63]، ما ترتب عليه خشية الناخبين من إضاعة أصواتهم فأنهم يصوتون أما لحزب المحافظين أولحزب العمال ولا يصوتون لأحزاب أخرى، وعلى وجه التحديد هم يصوتون لبرنامج حكومة الحزب الحاكم أو الحزب المعارض، وهكذا أضحى نظام الثنائية الحزبية بمثابة تقليد راسخ انقسمت فيه الجماهير ـ الناخبين ـ، وكذا النخبة إلى مؤيدين أو معارضين للحكومة العمالية أو حكومة المحافظين.

ج. اتفاق زعماء الحزبين الرئيسيين في بريطانيا ـ العمال والمحافظين ـ على الأسس الاقتصادية والسياسية التي يقوم عليها المجتمع البريطاني، وهم في معظم الأحيان على اتفاق

في السياستين الداخلية والخارجية، وما اختلافاتهم وخلافاتهم سوى: (خلافات أسرة كان يوجد فيها دائماً مجال للتساوم).

ح. مع تولي أحد الحزبين مهمة تشكيل الحكومة من خلال حصوله على أغلبية المقاعد المطلقة في البرلمان يبقى الحزب الآخر في المعارضة بشكل رسمي، ويشكل حكومة ظل ويبقى يعمل من أجل قلب المعادلة لصالحه.

خ. رَفض زعماء الحزبيين الرئيسيين العدول عن النظام الانتخابي إلى نظام التمثيل النسبي في الانتخاب المأخوذ به في دول أخرى، وذلك لأن الأخذ بهذا الأخير سيفضي في الأغلب إلى تقليص فرص هيمنة أحد الحزبين-العمال أو المحافظين-على البرلمان والحكومة معاً، الأمر الذي سيضطر الحزب الحائز على الأغلبية النسبية من مقاعد البرلمان للائتلاف مع حزب ثالث لتشكيل الحكومة، ما يترتب عليه حالة عدم استقرار حكومي ووجود حكومة ضعيفة وغير متماسكة، وهو ما تشهده معظم الدول البرلمانية التي تطبق نظام التمثيل النسبي ـ مثل بلجيكا وإيطاليا وتركيا والدول الإسكندنافية ـ لذا كان هؤلاء الزعماء أنفسهم من أشد المدافعين عن النظام الانتخابي المعمول به حالياً في بريطانيا.

د. ختاماً أضحى وجود نظام الثنائية الحزبية في بريطانيا من الأعراف الدستورية الراسخة.

2. **النتائج والآثار:** أن استمرار تطبيق نظام الثنائية الحزبية في بريطانيا

كان قد ترتبت عليه نتائج وآثار جمة، يمكن إيجازها بما يأتي[64]:

1. **حرمان الناخب من تعدد الخيارات:** في ظل نظام الثنائية الحزبية في بريطانيا أضحت خيارات الناخب في اختيار ممثليه في البرلمان والحكومة محدودة جداً، وذلك لأن المرشحين هم أما مرشحو الحزب الحاكم أو المعارضة، وليس هناك أمل لمرشحي الأحزاب الصغيرة أو المستقلين في الفوز في الانتخابات لهيمنة الحزبين على الدوائر الانتخابية.

ب. **هيمنة الحزب على نوابه:** تبدأ هيمنة الحزب على النواب من لحظة ترشيح الحزب لهم، وتزداد هذه الهيمنة حينما يتم انتخابهم كأعضاء في مجلس العموم، لشعورهم بأن فوزهم في الانتخاب كان بفضل الحزب أي بدعمه المالي والسياسي لهم، على ذلك فهم يخضعون لانضباط حزبي صارم في المجلس يفقدهم استقلاليتهم وحريتهم وتكون مسؤوليتهم أمام حزبهم لا ضمائرهم أو دائرتهم الانتخابية، لذلك يقول نائب عمالي: (إن النائب إذا لم يسلم بهذا الضبط الحزبي فلا يمكن أن ينتخب وإذا تحداه عرّضَ نفسه لموت سياسي)، وفي ذلك يقول (وولتر باغوت): (أصبح الولاء للحزب الميزة السياسية الوحيدة المطلوبة في النائب)، وفي المحصلة النهائية يبدو أن مناقشة مشاريع القوانين ومن ثم التصويت عليها من قبل نواب الحزب في البرلمان يعد إجراء شكلي، وذلك لأنه لابد من إقرار وموافقة الحزب على تلك التشريعات قبل طرحها في أروقة البرلمان.

ت. **قوة الحكومة وضعف البرلمان:** تفضي انتخابات مجلس

العموم في بريطانيا دائماً إلى حصول أحد الحزبين ـ العمال أوالمحافظين ـ على الأغلبية المطلقة من مقاعد هذا المجلس، ما يفضي بدوره إلى إنفراد هذا الحزب بتشكيل الحكومة، ما يعني سيطرة هذا الحزب على الهيئتين التشريعية والتنفيذية، ويترتب على ذلك ضعف سلطة البرلمان ـ مجلس العموم ـ الرقابية على الحكومة أو تلاشيها.

ث. **حماية الحزب الحاكم لوزرائه:** في حال تمكن نواب الحزب المعارض من توجيه اتهام بالتقصير لوزير أو ومجموعة من الوزراء، وتوجيه السؤال لهم أو استجوابهم، يجدون صعوبة في المضي قدماً في مسعاهم هذا، ومن النادر جداً حصول عملية سحب الثقة من الوزير أو مجموعة من الوزراء والتي تعني إسقاط الحكومة بحكم أن المسؤولية الوزارية جماعية تضامنية، وذلك بسبب الحماية التي يقدمها الحزب الحاكم لوزرائه أيا كانت درجة مسؤوليتهم عن الأخطاء التي يرتكبونها وما يترتب عليها من نتائج، لذا قد يبقى الوزير غير الكفء أو المقصر في منصبه سنوات عدة بفضل هذه الحماية، على الرغم من ازدياد المطالبة بإقصائه، ومما يدفع الحزب إلى مثل هذا الموقف، اعتقاده أن التستر على عجز وزرائه يؤدي إلى فقدانه إلى عدد من الأصوات في الانتخابات العامة، أقل مما سيفقده في حالة اعترافه بهذا العجز.

ج. **صلاحيات رئيس الوزراء واسعة جداً:** في المحصلة النهائية، يتمتع رئيس الوزراء في النظام البرلماني البريطاني ذو الثنائية الحزبية بصلاحيات واسعة جداً، دستورية وغير دستورية، فهو

يملك حق تعيين الوزراء وإقالتهم بغير استشارة البرلمان أو موافقته، وله حق حل البرلمان وهو الذي يؤلف مجلس الوزراء الأقدمين أوالمجلس المصغر الذين يختارهم من أبرز الأعضاء في حزبه، كما له حق الرعاية الخاصة أو الاحتضان الذي يهب به المناصب الوزارية الألقاب السياسية، كما يصوغ السياسات العامة الداخلية والخارجية ويتخذ القرارات الهامة، ولما كان رئيس الوزراء هو رئيس الحزب الحاكم فهو يمارس السيطرة والإشراف على أجهزة الحزب، ويملك هيمنة فعالة على الأجهزة الحزبية في الدوائر الانتخابية، على ذلك فأن رئيس الوزراء البريطاني يمتلك صلاحيات أكبر من صلاحيات رئيس الجمهورية في الولايات المتحدة، التي تأخذ بنظام الحزبين أيضاً.

وعلى الرغم من الانتقادات العديدة التي وجهت لنظام الثنائية الحزبية في بريطانيا، ومن ذلك أنه نظام لا يتحقق فيه مبدأ الفصل بين السلطات بفعل هيمنة حزب واحد على الهيئتين التشريعية والتنفيذية، كما أنه من الناحية الرسمية نظام ثنائية حزبية ولكنه من الناحية الفعلية يقترب من نظام الحزب الواحد، وذلك ما قاله المفكر الفرنسي ـ موريس دوفرجيه ـ من أن هذا النظام: (.. لا يختلف كثيراً... عن نظام الحزب الواحد)، إلا أن ذلك لا يمنع من القول أن هذا النظام حققَ استقراراً سياسياً في بريطانيا على مدى أكثر من قرن، وكان ذلك بفعل التماسك الحكومي الذي عرفته البلاد بالمقارنة مع النُظم ذات التعددية الحزبية، كما أن القول بعدم قدرة البرلمان على مراقبة ومحاسبة الحكومة مردود عليه بلجوء الحزب المعارض إلى وسائل

أخرى، وعلى وجه الخصوص وسائل الإعلام التي لا ريب أنها تسهم بشكل كبير في التأثير على الرأي العام ما يفضي إلى تقليص مساحة التأييد الشعبي، الذي كان قد حصل عليه الحزب الحاكم وهو مامكنه من الظفر بأغلبية برلمانية مطلقة مكنته من تشكيل الحكومة بمفرده، ومع مرور الوقت يستثمر الحزب المعارض كل ما يصدر عن وزراء الحزب الحاكم من أخطاء وتقصير وصولاً إلى قلب المعادلة لصالحه من خلال تغيير مواقف الكثير من الناخبين من مؤيدين للحكومة إلى معارضين لها، ما يصب في صالح الحزب المعارض، وعندما يحين موعد الانتخابات حينذاك يكون للناخب البريطاني القول الفصل.

ثانياً: الثنائية الحزبية في الولايات المتحدة الأميركية:

1. **نشأة نظام الثنائية الحزبية في الولايات المتحدة الأميركية:** تعد الولايات المتحدة الأميركية ثاني بلد في العالم بعد بريطانيا يشهد تأسيس أحزاب سياسية بالمعنى الحديث، ويعود ذلك إلى وجود التكتلات داخل الكونغرس، وقد جرى ذلك في سياق احتدام الصراع بين (توماس جيفرسون) وأنصاره الجمهوريون و(الكسندر هاملتون) وأنصاره الاتحاديون، وكان هذا الصراع قد دار أولاً حول مسائل تتعلق بالسياستين الداخلية والخارجية، وعلى ذلك تكتل أنصار (جيفرسون) ـ وهم كانوا يقاومون الاتحاد ـ وأطلقوا على تجمعهم أسم (الحزب الديمقراطي الجمهوري)، وكان هذا التنظيم هو الذي انبثق عنه (الحزب الديمقراطي) الحالي[65].

فعلى صعيد السياسة الداخلية كان أنصار (جيفرسون) يؤيدون حقوق الولايات المختلفة مع التأكيد على ضرورة تعميق مشاركة

المواطنين في العملية السياسية، وفي اتخاذ القرارات المهمة في البلاد، بينما كان الاتحاديون الملتفون حول (هاملتون) يفضلون تعزيز الأسس المركزية في نظام الحكم، أما على صعيد السياسة الخارجية ففي الوقت الذي كان الفريق الأول يتخذ موقفاً مؤيداً للفرنسيين، لم يكن الفريق الثاني يريد فك عرى العلاقات بالوطن الأم (بريطانيا)، وبالمحصلة كان هذا التباين في المواقف قد أفضى إلى الصراع حول الشخص الذي من المفترض أنه يخلف (جورج واشنطن) في منصب رئاسة الجمهورية، وعلى الرغم من فوز (جون آدمز) ـ وهو من الاتحاديين ـ في سنة 1796 بهذا المنصب، لكن (جيفرسون) تمكن من تولي هذا المنصب سنة 1800م، كما هيمن أنصاره على الكونغرس، وعلى ذلك هيمن أنصار (جيفرسون) ـ الجمهوريون الذين ظهروا بوصفهم حزباً يدافع عن مصالح البسطاء من الناس ـ على مقدرات البلاد لاحقاً[66].

وقد حصلت عدة إصلاحات سياسية ودستورية شهدتها الولايات المتحدة الأميركية لا سيّما في العشرينيات والثلاثينيات من القرن التاسع عشر، أسهمت بدرجة كبيرة في تطور النظام الحزبي في هذا البلد، إذ عمقت تلك الإصلاحات حق الأعضاء الحزبيين في الإسهام في الحياة السياسية لا سيّما بعد أن تم توسيع حق الانتخاب، وعلى ذلك شهدت أربعينيات القرن المذكور تأسيس أول التنظيمات الحزبية العاملة على المستوى الوطني وعلى نحو دائم، وفي غضون ذلك غيرت الأحزاب الأميركية أسمائها، فالحزب (الديمقراطي الجمهوري) صار يسمي نفسه حزب الديمقراطيين، وصار الاتحاديون يطلقون على أنفسهم بـ (الجمهوريون)[67].

وعلى الرغم من ظهور أحزاب أخرى على الساحة السياسية للبلد كحزب (الشعب) الذي أنشئ سنة 1891م كما ظهرت لاحقاً الحركة (التقدمية)، لكن حالة التنافس بين الحزبين الديمقراطي والجمهوري في السيطرة على مقاعد البرلمان ـ الكونغرس بمجلسيه النواب والشيوخ ـ ورئاسة الجمهورية، ظلت قائمة طيلة القرنين التاسع عشر والعشرين ومازالت مستمرة حتى اليوم.

وفي الوقت الذي تتباين مواقف الحزبين فيما يخص معالجتهما لقضايا البلد الداخلية والخارجية، السياسية والاقتصادية والاجتماعية، لكن من الصعب تعيين حدود فاصلة بين الحزبين، ففي كثير من الأحيان يتخذ بعض أعضاء الحزبين مواقف متشابهة ويختلف معهم بالمقابل أعضاء آخرين من كلا الحزبين، وعلى وجه الجملة هناك أتفاق بين الحزبين حول أسس ومبادئ النظام السياسي وأهدافه والمصالح القومية للبلد.

2. **أسباب وجود واستمرار نظام الثنائية الحزبية في الولايات المتحدة الأميركية:** هناك أسباب عدة تقف وراء استمرار نظام الثنائية الحزبية في الولايات المتحدة الأميركية منها:

أ. **الاستقلالية الكبيرة التي تتمتع بها الفروع الحزبية:** إن التنظيمات الحزبية العاملة على مستوى الولايات الأميركية المختلفة أو على المستوى الإقليمي أو المستوى المحلي تتمتع باستقلالية كبيرة، ذلك إن الفروع الحزبية لاتجد ضرورة في تقيدها ببرامج وأهداف ثابتة تمليها عليها قياداتها على المستوى الوطني، وعلى ذلك تستطيع تلك الفروع بما لديها

من استقلالية تكييف نفسها إلى أبعد حد ممكن، والحاجات والتطلعات لدى المواطنين القاطنين في المحيط الذي تمارس فيه نشاطها السياسي، وبهذا يتميز الحزبين الأميركيين عنهما في انكلترا التي تتمتع بمركزية أقوى.

ب. **النظام الانتخابي:** بفعل تبني نظام الانتخاب بالأغلبية في الولايات المتحدة، فأن أعضاء الأحزاب الصغيرة كانوا قد شاركوا في انتخابات الكونغرس، لكنهم لم ينجحوا في مسعاهم،ما أفضى إلى فشلهم في البقاء ومواصلة العمل السياسي، وذلك يعود إلى إن الناخبين يعتقدون بأن مرشحي الحزبين الجمهوري والديمقراطي يقدمون لهم خيارات كافية[68].

ت. **النظام الرئاسي:** بفعل تبني النظام الرئاسي في الولايات المتحدة الأميركية، وبالتالي يتنافس في الغالب مرشحين أثنين على منصب رئاسة الجمهورية ما يجعل الناخب يصوت لأحد مرشحي الحزبين الكبيرين، خشية أن يذهب صوته هدراً إذا ما صوت لمرشح من الأحزاب الصغيرة.

3. **دور الثنائية الحزبية في النظام السياسي الأميركي:** يبدأ دور الحزبين الجمهوري والديمقراطي في النظام السياسي الأميركي من مرحلة انعقاد المؤتمرات الحزبية، التي تجري عادة كل أربعة أعوام، ولهذه المؤتمرات وظائف أساسية أبرزها: الإعلان الرسمي عن أسم المرشح لمنصب رئاسة الجمهورية، وتصديق البرنامج الانتخابي المقترح من قبل المرشح لهذا المنصب، فضلاً عن تقديم مرشحين كل عامين

لشغل مقاعد مجلس النواب البالغة (435)، وثلث مقاعد مجلس الشيوخ البالغة (100).

وعلى وفق ذلك يجري تقاسم السلطة بين الحزبين المذكورين، ففي الوقت الذي يتولى منصب رئاسة الجمهورية مرشح أحد هذين الحزبين، وهو الذي يتولى مهمة اختيار وزرائه وكبار موظفي الدولة التنفيذيين ـ بمشورة مجلس الشيوخ ـ وهم على الأغلب من الحزب الذي ينتمي إليه الرئيس، وفي المقابل يتقاسم الحزبان مقاعد الكونغرس بمجلسيه، وفي حال رجحت الانتخابات التشريعية الكفة لصالح حزب الرئيس يتعزز موقف الرئيس، والعكس صحيح، ففي حال رجحت الكفة لصالح الحزب الآخر، يجد رئيس الجمهورية نفسه في وضع يفرض عليه بذل جهود مضاعفة لاستمالة أعضاء مجلسي الكونغرس لتمرير ما يريد تمريره من مشاريع القوانين عن طريق أنصاره وتعيين كبار موظفي الدولة، والتحرك على الصعيد الخارجي، وخلاف ذلك يمكن أن يفضي هذا الحال-حينما تكون الأغلبية في الكونغرس لغير حزب الرئيس ـ إلى عرقلة العمل الحكومي.

ومما تجدر الإشارة إليه هنا، إن نظام الثنائية الحزبية في الولايات المتحدة الأميركية يتسم بالمرونة، ولا سيّما فيما يتصل بالعلاقة بين الحزبين الكبيرين ـ الديمقراطي والجمهوري ـ وممثليهم في الكونغرس بمجلسيه، بالمقارنة مع مثيله في بريطانيا الذي يبدو أكثر تشدداً من خلال سيطرة الحزبين على نوابهم البرلمانيين، فليس بالضرورة أن يحص اتفاق على الدوام بين الأحزاب الأميركية وممثليهم في الكونغرس[69]، بل غالباً مايعمل الأخيرين مع ما تقتضيه المصلحة القومية، وبذات

الوقت غالباً مايحصل اتفاق بين ممثلي الحزبين في الكونغرس على الاتجاه العام لسياسة الدولة، مايفضي إلى استمرار تلك السياسة حتى في حال تحول الأغلبية في الكونغرس من حزب إلى آخر ومع انتقال رئاسة الجمهورية من حزب لآخر أيضاً.

المطلب الثالث
نظام التعددية الحزبية ـ إيطاليا أنموذجاً

تميل الانقسامات الاجتماعية في المجتمعات إلى التعبير عن نفسها من خلال انقسامات في النظام الحزبي، يفضي إلى وجود نظام التعددُية الحزبية الذي يعني بالمحصلة وجود ثلاثة أحزاب سياسية أو أكثر تعمل بشكل قانوني بإجازة من قبل النظام السياسي القائم، وذلك لكي لا تكون السلطة محتكرة من قبل شخص بمفرده أو حزب واحد أو فئة بعينها، وهذا النظام بدوره يصنَف إلى تعددية حزبية معتدلة وتعددية حزبية متطرفة، أما الأولى فإنها تعني وجود ثلاثة أو أربعة أو خمسة أحزاب على الأكثر هي ذات وزن في النظام السياسي القائم، أما الثانية فإنها تعني وجود أكثر من خمسة أحزاب تتنافس على السلطة.

وترتبط التعددية ارتباطاً وثيقاً بمبدأ الفصل بين السلطات الذي يقضي بتوزيع السلطة بين المؤسسات الثلاث ـ التشريعية والتنفيذية والقضائية ـ، التي يتولى إدارتها أشخاص منتخبين من قبل الشعب، ما ينبغي أن تجري منافسة حرَة وعادلة ونزيهة بين ممثلي أحزاب عدة ـ وهم بدورهم ممثلين عن شرائح اجتماعية من عموم الشعب ـ، عن طريق الانتخابات لتولي المناصب البرلمانية والحكومية مع ضرورة وجود سلطة قضائية مستقلة.

أولاً: العوامل التي ساهمت في ظهور التعددية الحزبية:

هناك عوامل عدة ساهمت في ظهور التعددية الحزبية، ومن هذه العوامل ما يأتي[70]:

1. **العوامل الاجتماعية:** لما كان المجتمع يتكون من شرائح اجتماعية وطبقات متنافسة وأحياناً متصارعة، لذا تنشأ الأحزاب لتخفيف واحتواء حدة هذا الصراع، فهناك أحزاب تمثل الطبقة العاملة وأخرى تمثل الطبقة الوسطى وأخرى تمثل البرجوازية، وهناك أحزاب شعبية جماهيرية تمثل معظم الطبقات الفقيرة والمسحوقة، وتسعى تلك الأحزاب لتمثيل مصالح الطبقات التي تمثلها وتوظف تأييدها للوصول إلى السلطة عن طريق الانتخابات.

2. **العوامل الأيديولوجية والعقائدية:** لا ريب كان للعوامل الأيديولوجية والعقائدية والدينية والمذهبية دور في تعدد الأحزاب، فبعد انتشرت في أوربا الأحزاب الليبرالية اليمينية المحافظة والأحزاب الاشتراكية والشيوعية والقومية اليسارية، ظهرت أحزاب تمثل البروتستانت وأخرى تمثل الكاثوليك وأحزاب مسيحية على وجه الجملة، وكذا الحال بالنسبة لتركيا والدول العربية والإسلامية، التي ظهرت فيها أحزاب دينية (إسلامية) قبلت بقواعد اللعبة الديمقراطية إلى جانب الأحزاب العلمانية ذات الأيديولوجيات الليبرالية اليمينية والاشتراكية والشيوعية والقومية اليسارية، ويضاف إلى ذلك ظاهرة الانشقاقات الحزبية التي تشهدها جل الأحزاب السياسية في معظم النُظم السياسية المعاصرة، وذلك بفعل الصراعات الشخصية حول زعامة الحزب أو الاختلاف في الرؤى والأفكار لمعالجة المشكلات التي يتصدى لها الحزب.

3. **العوامل التاريخية:** لا شَك أن العوامل التاريخية أدت دوراً كبيراً في نشوء وتطور الأحزاب السياسية، وبالتأكيد لكل دولة ظروفها التاريخية التي أسهمت في ظهور العديد من الأحزاب السياسية، فما ذكرناه عن الكيفية التي نشأت بها الأحزاب في أوربا والولايات المتحدة الأميركية والوطن العربي خير مثال.

4. **النظام الانتخابي:** ترتبط التعددية الحزبية بالدرجة الأساس بنظام الانتخاب بالتمثيل النسبي الذي يسمح بوجود أحزاب متعددة تحوز كل منها على مقاعد نيابية تتناسب وحجمها في الساحة السياسية، كما أن نظام الانتخاب بالأغلبية ذو الدورين أيضاً يسمح بوجود تعدد أحزاب مُخفف.

ثانياً: التعددية الحزبية في إيطاليا:

1. **العوامل التي ساعدت على ظهور التعددية في إيطاليا:** تعود جذور ظاهرة تعدد الأحزاب في إيطاليا من الناحية التاريخية إلى نهاية القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين، فبعد أن نشأ الحزب الاشتراكي في سنة 1892، أنشق عنه الحزب الشيوعي سنة 1921، كما تعود نشأة كل من الحزب (الديمقراطي المسيحي) وحزب (الأحرار) إلى ما قبل الحرب العالمية الأولى، وكان من الطبيعي ظهور كتل أو أجنحة داخل تلك الأحزاب يمكن أن تنشق عنها في أي وقت لتشكيل أحزاب جديدة[71].

كما كان للعوامل الاجتماعية والثقافية والأيديولوجية المتفاعلة مع العوامل الإقليمية، دور في بروز ظاهرة التعددية الحزبية في إيطاليا، فالمعروف أن البلاد منقسمة بين عالَمين: عالم صناعي مُتقدِم في

الشمال،وعالم ريفي أقل تقدماً في الجنوب، فضلاً عن شيوع ظاهرة الاستقطاب والانقسام الطبقي والأيديولوجي، فهناك الليبراليين والمحافظين، كما شهدت البلاد قيام تنظيمات جماهيرية كاثوليكية وأخرى اشتراكية ذات قيم وأهداف تتعارض مع الثقافة الليبرالية.

كما كان لتطبيق نظام التمثيل النسبي دور في ترسيخ نظام تعدد الأحزاب في إيطاليا، إذ جرت بموجب النظام المذكور في الثاني من شهر حزيران/ يونيو سنة 1946 ـ وهو اليوم الذي تم فيه أيضاً الاستفتاء على إقرار النظام الجمهوري، ليحل محل النظام الملكي بفارق بسيط ـ عملية انتخاب أعضاء الجمعية الوطنية، باعتبارها جمعية تأسيسية مهمتها صياغة دستور للبلاد، ومن ذلك التاريخ أضحى الحزب (الديمقراطي المسيحي) ـ الذي حاز على (207) مقاعد من مجموع مقاعد الجمعية البالغة (555) مقعداً ـ من أكبر الأحزاب السياسية في إيطاليا، وبذات الوقت تنامى دور الحزب (الشيوعي) الذي حصل على (104) مقاعد في الانتخابات المذكورة ومازال له حضور كبير على الساحة السياسية، وهناك أحزاب أخرى لها دور فاعل في البلاد، مثل الحزب (الاشتراكي) و(الحركة الاجتماعية الايطالية) وحزب (الوحدة البروليتارية الاشتراكي)، فضلاً عن الحزب (الجمهوري) والحزب (الملكي) وحزب آخر يمثل الأقلية الألمانية في ايطاليا[72].

2. نتائج وآثار التعددية في إيطاليا: أن تطبيق نظام الانتخاب بالتمثيل النسبي لم يسمح بفوز أي حزب من الأحزاب الإيطالية بأغلبية المقاعد البرلمانية المطلقة ما يمكنه من تشكيل الحكومة بمفرده، فحتى الحزب الديمقراطي المسيحي الذي يعد من أقوى هذه الأحزاب لكنه لم يتمكن من الحصول على تلك النسبة، بل كان

يحصل دائماً على الأغلبية البسيطة، لذا كان يضطر إلى التحالف مع أحزاب معظمها صغيرة ـ يمينية ووسط ـ لتشكيل الحكومة التي طالما كان يترأسها منذ سنة 1948 ـ بعد دخول دستور البلاد حيز التنفيذ بداية السنة المذكورة ـ، وبالتالي لم يتحالف الحزب الديمقراطي المسيحي مع أحزاب كبيرة بفعل التعارض الأيدلوجي معها، الأمر الذي لم يفسح المجال للأحزاب الصغيرة للبقاء والاستمرار فحسب، بل ومشاركتها في الحكم أيضاً.

ولما كانت الحكومات التي تتشكل في إيطاليا على الدوام هي حكومات ائتلافية، فهي بالتأكيد تفتقر إلى الانسجام، ما يعني أن تطبيق نظام التعددية الحزبية كان سبباً في ضعف الحكومة ما جعلها غير قادرة على الصمود طويلاً، على ذلك بلغت الحكومات المؤلفة في البلاد منذ سنة 1948 لغاية نهاية القرن العشرين أكثر من (50) حكومة.

وبالمقابل كان من آثار تطبيق التعددية في إيطاليا أيضاً إن البرلمان يتمتع بقوة ملموسة إزاء الحكومة، فبحكم توزيع المقاعد البرلمانية بين قوى حزبية متعددة، تستطيع تلك القوى أن تتحالف لممارسة دورها الرقابي على أعمال الحكومة الائتلافية، التي تتسم بعدم التماسك وربما تشهد حالة من التباين والاختلاف في المواقف والرؤى، ما يؤدي باستمرار إلى سحب الثقة من الحكومة وبالتالي إسقاطها، وبالمقابل لاتملك الأخيرة القدرة على حل البرلمان، على خلاف ما موجود في بريطانيا التي لا يسيطر فيها حزب واحد على الحكومة فحسب، بل ويهيمن على البرلمان أيضاً، على ذلك يقول (دوفرجيه) عن البرلمان الإيطالي بأنه: (يمارس تأثيره كاملاً في الحكومة وتفقد الأخيرة كل فعاليتها تقريباً، بما فيها قدرتها على حل البرلمان).

خلاصة القول إن تطبيق نظام التعددية الحزبية في إيطاليا ـ على الرغم من الآثار السلبية التي تترب عليه ـ يضمن إلى حد كبير تحقيق مفهوم الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على خلاف ما لمسناه في نظام الثنائية الحزبية المعمول به في النظام السياسي البريطاني، ولكن هذا لا يعني أن الأول أفضل من الأخير، بل أن كل منهما له مزاياه وعيوبه، فهناك من يرى إن نظام الثنائية الحزبية لا يبدو مطابقاً لطبيعة الأشياء فحسب، بل يميل أيضاً إلى أن يكون أكثر استقراراً من نظام تعدد الأحزاب لأنه أكثر اعتدالاً، ففي نظام الثنائية الحزبية تنخفض درجة الانقسامات السياسية، بينما تزداد حدة تلك الانقسامات حتى تصل إلى حد التطرف في الآراء في ظل نظام التعددية الحزبية.

وعلى وجه الجملة، غالباً ما تشهد النُظم السياسية ذات التعددية الحزبية حالة من التعثر ـ لا سيّما في حالة وجود أحزاب عديدة متقاربة في القوة ـ في تجميع المصالح المتضاربة، ومن ثم تنسيقها بالشكل الذي يستطيع النظام السياسي فيها من تقديم الحلول اللازمة للمشاكل القائمة والاستجابة للمطالب المتباينة، ولمختلف الشرائح الاجتماعية التي تمثلها الأحزاب السياسية، وعلى ذلك تزيد في مثل هذه الحالة احتمالات اقتصار كل حزب على نقل مصالح ثقافة فرعية خاصة، في حين أن النُظم السياسية ذات الثنائية الحزبية يعد تجميع المصالح الوظيفية الأبرز لكلا الحزبين، ما يفضي إلى أن تكون الأخيرة أكثر استقراراً من الأولى.

وعلى الرغم من أهمية وضرورة التعددية الحزبية في ترسيخ الديمقراطية، ولكن الإشكالية الأساسية في هذا الإطار تتجسد في

وجود أحزاب كثيرة يزداد عددها مع انشطار وتشظي الكثير من الأحزاب، بفعل الخلافات الشخصية بين قياداتها حول الزعامة والمصالح الضيقة داخل تلك الأحزاب، الأمر الذي يشتت الناخب ويضعه في حالة من الحيرة والارتباك لتأييد هذا الحزب أو ذاك ـ وعلى وجه الخصوص ـ، في لحظة التعبير عن رأيه في الأشخاص الذين تطرحهم تلك الأحزاب كمرشحين وقت الانتخابات، لاسيّما مع تشابه بل وتزاحم البرامج الانتخابية لمعظم تلك الأحزاب، ولا شكّ تتفاقم تلك المشكلة في النُظم السياسية حديثة العهد بالتجربة الديمقراطية، والتي على الأرجح تفتقر مجتمعاتها لأهم مقومات الديمقراطية ذلك هو الوعي الثقافي والديمقراطي، ولنا في تجربة العراق الحالية خير مثال على هذا الواقع.

هوامش الفصل الثاني

(1) موريس دوفرجيه، الأحزاب السياسية، ترجمة:علي مقلد وعبد الحسن سعد، بيروت، دار النهار، 1977، ص7. و نبيلة عبد الحليم كامل، الأحزاب السياسية في العالم المعاصر، القاهرة، دار الفكر العربي، د ت، ص18. كذلك: أسامة الغزالي حرب، الأحزاب السياسية في العالم الثالث، سلسلة عالم المعرفة، الكويت، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، 1987، ص131.

(2) نبيلة عبد الحليم كامل، مصدر سابق، ص19.

(3) إميل هوبنر، النظام السياسي في الولايات المتحدة الأمريكية، ترجمة: عدنان عباس علي، أبو ظبي، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، ط1، 2009، ص77.

(4) سعاد الشرقاوي، مصدر سابق، ص205.

(5) Robert Dahl: op.cit, p94 & Maurice Duverger: Les partis politiques, Librairie Colin, 1969, p214.

(6) نبيلة عبد الحليم كامل، مصدر سابق، ص 20.

(7) أسامة الغزالي حرب، مصدر سابق، ص131.

(8) سعاد الشرقاوي، مصدر سابق، ص206.

(9) حافظ علوان، النُظم السياسية في أوربا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية، عمان، دار وائل للطباعة والنشر، 2001، ص32.

(10) صادق الأسود، مصدر سابق، ص327.

(11) سعاد الشرقاوي، مصدر سابق، ص206.

(12) صادق الأسود، مصدر سابق، ص329.

(13) صادق الأسود، مصدر سابق، ص335.

(14) صالح جواد الكاظم، مصدر سابق، ص97.

(15) سعاد الشرقاوي، مصدر سابق، ص206.

(16) تعريف (سيغموند نيومان) نقلاً عن: أسامة الغزالي حرب، مصدر سابق، ص15

(17) صالح جواد الكاظم، مصدر سابق، ص111.

(18) شمران حمادي، الأحزاب السياسية، مصدر سابق، ص15.

(19) إحسان محمد الحسن، مصدر سابق، ص158.

(20) موريس دوفرجيه، الأحزاب السياسية، مصدر سابق، ص 379.

(21) شمران حمادي، الأحزاب السياسية، مصدر سابق، ص16.

(22) إحسان محمد الحسن، مصدر سابق، ص158.

(23) أسامة الغزالي حرب، مصدر سابق،ص18.

(24) نبيلة عبد الحليم كامل، مصدر سابق، ص 99.

(25) هذا رأي (جان بلوندل) في إطار المنهج الوظيفي نقلاً عن: كمال المنوفي، نظريات النُظم السياسية، مصدر سابق، ص123.

(26) سعاد الشرقاوي، مصدر سابق، ص209.

(27) إحسان محمد الحسن، مصدر سابق، ص159.

(28) للمزيد حول هذا الموضوع راجع: Seymour Martin Lipset; Consensus and Conflict; op. cit, p; 11.

(29) Maurice Duveraer: Les Partis Politiaues, op. cit, p. 69.

(30) ثروت بدوي، النُظم السياسية، مصدر سابق، ص 135.

(31) المصدر السابق، ص241.

(32) للمزيد من التفصيل حول طبيعة تلك النُظم راجع:لوزاج:النُظم السياسية في الاتحاد السوفيتي والدول الاشتراكية، ترجمة: شفيق عبد الرزاق السامرائي و خليفة العزاوي، مطبعة جامعة بغداد، 1983.

(33) سعاد الشرقاوي، مصدر سابق، ص 216.

(34) ثروت بدوي، النُظم السياسية،مصدر سابق، ص260.

(35) صالح جواد الكاظم،مصدر سابق، ص128.

(36) حسان العاني، الأنظمة السياسية، مصدر سابق، ص 279.

(37) صالح جواد الكاظم، مصدر سابق، ص126

(38) لوزاج، مصدر سابق، ص89.

(39) للمزيد حول التطورات السياسية في الصين في القرنين الماضيين راجع كل من: فوزي درويش: الشرق الأقصى: الصين واليابان(1853 ـ 1972)، طنطا، مطابع لمباشي، 1997، كذلك: ووبن: الصينيون الجدد (الجزء الثاني): ترجمة: عبد العزيز حمدي، مراجعة: د.لي تشين تشونغ، الكويت، سلسلة كتب عالم المعرفة (211)، 1996، ص10.

(40) كونراد زايتس، الصين عودة قوة عالمية، ترجمة: سامي شمعون، مركز الإمارات

للدراسات والبحوث الإستراتيجية، دراسات مترجمة(15)، أبو ظبي، ط1، 2003، ص139.

(41) المصدر السابق.

(42) الموقع الإلكتروني: www.china.org.cn

(43) كونراد زايتس، مصدر سابق، ص191، وللمزيد حول مبادئ الحزب الفكرية وتنظيماته راجع: الموقع الإلكتروني:

(44) كونراد زايتس، مصدر سابق، ص191، كذلك الموقع الإلكتروني: www.china.org.cn

(45) كونراد زايتس، مصدر سابق، ص188.

(46) جابريل الموند وجي بنجهام، مصدر سابق، ص20.

(47) كونراد زايتس، مصدر سابق، ص191.

(48) ووبن، الصينيون الجدد (الجزء الأول)، مصدر سابق، ص273.

(49) للمزيد حول الثورة الثقافية ودوافعها ومظاهرها في الصين راجع كل من: آلان بيرفيت، يوم تنهض الصين.. يهتز العالم، ترجمة: هنري زغيب، بيروت- باريس، منشورات عويدات، 1974، ص315.

(50) وليد سليم عبد الحي، المكانة المستقبلية للصين في النظام الدولي 1978 ـ 2010، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، أبو ظبي، ط1، 2000، ص99.

(51) ووبن، الصينيون الجدد (الجزء الثاني)، مصدر سابق، ص55.

(52) إبراهيم نافع، الصين معجزة نهاية القرن العشرين، مؤسسة الأهرام (القاهرة)، مركز الأهرام للترجمة والنشر، 1999، ص75.

(53) للمزيد حول أوضاع الصين قبل عام 1949راجع: تقارير منظمة الأمم المتحدة للأعوام 1939 و1949.

(54) ووبن، الصينيون الجدد (الجزء الثاني)، مصدر سابق، ص79.

(55) شارل بتلهايم، تساؤلات حول الصين بعد وفاة ماوتسي تونغ، ترجمة: دلال البزري، بيروت، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، ط1، 1979، ص66.

(56) المصدر السابق، ص64.

(57) مينيكس باي، لماذا لن تهيمن الصين على العالم؟، مجلة آفاق المستقبل، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، أبوظبي، العدد 8، 2010، ص45.

(58) مايكل أوهانلون، عن العقيدة العسكرية الصينية، مجلة آفاق المستقبل، العدد8، مصدر سابق، ص56.

(59) إبراهيم نافع، مصدر سابق، ص27، كذلك:

http://www.bbc.co.uk/arabic/business/2012/01/120117_china_economy.shtml.

(60) وليد عبد الحي، المصدر السابق، ص113.

(61) تؤكد إحصائيات الأمم المتحدة لسنة 2005 أن نسبة الفقراء في الصين من الذين يقل دخلهم اليومي عن الدولار الأميركي الواحد مازالت عند 16% من عدد السكان راجع كل من: إبراهيم نافع، مصدر سابق، ص38.

(62) شمران حمادي، النُظم السياسية، مصدر سابق، ص223.

(63) للمزيد حول دور النظام الانتخابي في الثنائية الحزبية راجع: موريس دوفرجيه، الأحزاب السياسية، مصدر سابق، ص225.

(64) Maurice Duveraer: Les Partis Politiaues, op. cit, p394.

(65) حسن لطيف الزبيدي ونعمة محمد العبادي: الديمقراطية: مفاهيم وتجارب، بيروت ـ النجف الأشرف، المركز العراقي للبحوث والدراسات، 2010، ص144.

(66) Seymour Martin Lipset; The First New Nation: The United States in Historical and Comparative Perspective, Published by Transaction Publishers, 2003, p;72.

(67) حسن لطيف الزبيدي: المصدر السابق، ص145.

(68) حميد حنون الساعدي، الأنظمة السياسية، بيروت ـ بغداد، مكتبة السنهوري بالتعاون مع مكتبة داليا، 2009، ص179.

(69) Sidney Verba and Norman H. Nie; Political Democracy and Social Equality, the University of Chicago press, 1987.

(70) حسان العاني، المبادئ النظرية في تحليل الأنظمة السياسية في الجزائر وإيطاليا وفرنسا، بغداد، مطبعة التعليم العالي، 1988، ص 155.

(71) إسماعيل الغزال، القانون الدستوري والنُظم السياسية، بيروت، المؤسسة الجامعية للدار والنشر والتوزيع، 1982، ص 328.

(72) Diego Garzia; From Group Membership to Party Leadership, The Changing Determinants of Partisanship in Italy, 1968 - 2008, Published in Cambridge journal, 29 July 2011, p; 5 - 6.

الفصل الثالث

جماعات المصالح

تمهيد

أضحت جماعات المصالح من أهم العناصر التي تتكون منها النُظم السياسية المعاصرة، وبكل تأكيد تتسع الدائرة التي تتحرك من خلالها تلك الجماعات في النُظم الأكثر تطوراً ورقياً، وخلاف ذلك تضيق تلك الدائرة في النُظم المتخلفة أو الأقل تطوراً.

ومع مرور الوقت أصبح هذا الدور ـ الذي أضحت تؤديه تلك الجماعات ـ يزداد شيئاً فشيئاً، ولم يعد بمقدور النُظم السياسية المعاصرة ـ بما فيها النامية ـ أن تكون بمنأى عن التأثر والاستجابة لمطالب تلك الجماعات، ولكن الإشكالية تتجسد في اختلاف الفقهاء حول حقيقة الدور الذي تؤديه تلك الجماعات، فهناك من يرى إنها تسهم بشكل كبير في ازدهار الممارسة الديمقراطية، بينما بالمقابل هناك من يعتقد إنها تسهم في انتشار ظاهرة الفساد السياسي.

ولمعرفة حقيقة الدور الذي يمكن أن تؤديه تلك الجماعات في بناء الدولة والنظام السياسي، نرى من المناسب تقسيم هذا الفصل إلى المباحث التالية:

المبحث الأول

ماهية جماعات المصالح

سنتناول في هذا المبحث مطلبين، المطلب الأول فيتضمن تعريف جماعات المصالح، في حين يتضمن المطلب الثاني التميز بين جماعات المصالح وجماعات الضغط والأحزاب السياسية.

المطلب الأول
تعريف جماعات المصالح

يطلق تعبير جماعات المصلحة (Interests Groups) على جماعة من الأشخاص تربطهم علاقات اجتماعية خاصة ذات صفة دائمة أو مؤقتة بحيث تفرض على أعضائها نمط معين من السلوك الجماعي[1]، وتقوم تلك الجماعات على أساس تجمع عدد من الأشخاص تجمعهم أهداف أو مصالح مشتركة، يدافعون عنها بالوسائل المتيسرة لديهم،علنيةً كانت أم سريةً، ويسعون للضغط على هيئات السلطة في الدولة كي تتخذ قرارات ترعى مصالحهم أو أهدافهم المشتركة، وهناك من يعرف جماعات المصالح على إنها: (أية جماعة منظمة تحاول التأثير على القرارات السياسية دون محاولتها السيطرة على المراكز الرسمية

في الدولة)[2]، كما تعرف: (تنظيم قائم للدفاع عن مصالح معينة، وهو يمارس ـ عند الاقتضاء ـ ضغطاً على السلطات العامة، بهدف الحصول على قرارات تخدم مصالح هذه الجماعة)[3]، وهناك من يعرفها: (كل الجماعات أو الاتحادات التي تسعى للتأثير على السياسة العامة بطريقتها الخاصة في الوقت الذي تحجم عن تحمل مسؤولية مباشرة حكم الدولة)[4]، ويعرفها آخرون: (جماعة ذات اتجاه مشترك تتقدم بمطالب معينة في مواجهة الجماعات الأخرى في المجتمع)[5]، وبناءً على ما تقدم يمكن أن نعرف جماعات المصالح (تكتل مجموعة من أفراد المجتمع تجمعهم روابط مشتركة ـ طبقية أو مهنية أو دينية أو ثقافية وما إلى ذلك ـ ولهم مصالح وأهداف مشتركة يسعون إلى تحقيقها فقط عبر التأثير أو الضغط على مؤسسات النظام السياسي).

وتشمل جماعات المصالح: النقابات والاتحادات والجمعيات والنوادي والمؤسسات المالية والاقتصادية والإعلامية والشركات وغيرها، وعلى الرغم من إن تنوع جماعات المصالح من ناحية الشكل أو الوسيلة أو الهدف يجعل من الصعوبة بمكان حصرها في نطاق معين، ولكن يمكن القول إن كل تجمع ذو طابع مهني أو ديني أو مالي أو ثقافي أو إداري أوما شاكل هو من قبيل جماعات المصالح حينما يكون نشاطها موجها كلياً أو جزئياً نحو تحقيق أهداف أو مصالح معينة مادية كانت أم معنوية، وهذه الأهداف والمصالح غالباً ما تكون محددة أو ذات طبيعة خاصة تتصل بشكل مباشر أو غير مباشر بالجماعة المعنية بالأمر[6].

المطلب الثاني
التميز بين جماعات المصالح وجماعات الضغط والأحزاب السياسية

تعد جماعات المصالح (Interests Groups) بمثابة تجمعات منظمة بين أشخاص عدة تجمعهم أهداف ومصالح مشتركة، وكان ظهور تلك الجماعات كنتيجة لتقسيم العمل في المجتمعات الحديثة، والأهداف والمصالح هنا لا تقتصر على الجوانب المادية فحسب بل تتعداها إلى الأفكار والمبادئ والقيم المعنوية، وإذا ما سعت جماعة المصالح إلى تحقيق مصالحها فأنها تحاول الضغط على القابضين على السلطة والتأثير عليهم بغية دفعهم إلى اتخاذ قرارات ملائمة لها، وبذلك يكون نشاط جماعات المصالح أوسع من جماعات الضغط (Pressure Groups) التي يقتصر نشاطها على الضغط على صناع القرار، وهكذا تعد جماعات الضغط جزءاً لايتجزء من جماعات المصالح[7].

وعلى الرغم من عدم إقرار الكثير من المتخصصين والباحثين في هذه الظاهرة بمسألة التميز بين جماعات المصالح وجماعات الضغط، ولا سيّما بعد أن أخذ بعض هؤلاء بالتراجع عن مفهوم جماعات الضغط وفضلوا استعمال مصطلح جماعات المصالح وذلك بفعل الانتقادات الشديدة التي تعرض إليها المفهوم الأول (مفهوم جماعات الضغط) بحجة إن الضغط على السلطة أمر يتنافى مع الممارسة الديمقراطية التي تقتضي تجرد السلطة وحياديتها وعدم خضوعها إلى أية ضغوط، وبالمحصلة فأن جماعات المصالح هي في حقيقتها جماعات ضاغطة لا تنعزل عن ممارسة النشاط السياسي.

إن نشاط جماعات المصالح له نوعين من البواعث، فأما إن هذا النشاط من أجل التأثير في القابضين بالسلطة ومن ثم التأثير على عملية صنع القواعد القانونية والسياسات العامة لتلبية مطالب ما أو مصالح معينة، أو إنها تهدف من خلال هذا التأثير إلى استبعاد جماعات منافسة، أو في إقامة توازن مع جماعات متنفذة في مراكز صنع قرار أخرى[8].

وإذا كان استعمال معيار التأثير على السلطة أساسا للتمييز بين جماعات المصالح وبين جماعات الضغط ممكن من الناحية النظرية، فأنه صعب من ناحية التطبيق، فلا توجد جماعات مصلحة واحدة لا تلجأ يوماً ما إلى الضغط أو التأثير على السلطة وبالمحصلة تعد كل جماعة مصلحة جماعة ضغط وبهذا يكونان هذان المفهومين مترادفين في حقيقة الأمر[9].

ومن جانب آخر من الصعب أن تكون سلطة الدولة محايدة في مجتمع منقسم على نفسه وتتجاوز به مصالح متباينة ومتعارضة في أغلب الأحوال، فالسلطة ترتكز على قواعد اجتماعية وبالتالي فهي تمثل مصالح اجتماعية معينة، ويدفع الصراع بين الجماعات المختلفة كلا منها إلى التأكيد على كيانها ومصالحها الخاصة بها، ولكي تدعم موقفها في الصراع الدائر، عليها أيضاً أن تمارس تأثيراً على السلطة العامة التي تنسق حيناً وتخدم حيناً آخر المصالح الاجتماعية، وعلى ذلك يبدو إن الفرق بين هذين النوعين من الجماعات لا يقوم على أساس متين والفرق هو بالدرجة وليس بالنوعية[10].

أما فيما يتصل بالفرق بين جماعات المصالح وبين الأحزاب السياسية، فإن الأولى يقتصر نشاطها ودورها على الضغط ومحاولة

التأثير على عملية صياغة القوانين وصناعة القرار بغية ضمان مصالحها، في حين إن الأحزاب السياسية تطمح، فضلاً عن التأثير على السلطة للوصول إليها والاحتفاظ بها، كما أن الأخيرة تتميز عن الأولى بأنها أكثر تنظيماً وتمتلك أيديولوجية واضحة.

المبحث الثاني

أنواع جماعات المصالح وأساليب عملها

المطلب الأول
أنواع جماعات المصالح

إن جماعات المصالح متعددة ومتنوعة وبالتالي يتعذر إيجاد معايير محددة لتصنيفها[11]، ولكن هذا لا يمنع من تصنيف تلك الجماعات على وفق جملة من المعايير منها ما يأتي:

أولاً: من ناحية الأهداف:

يمكن تقسيم أنواع جماعات المصالح من منطلق تحديد الأهداف التي ترنو إلى تحقيقها فهي على أنواع عدة، منها ما يأتي:

1. **جماعات المصالح السياسية:** تقف جماعات المصالح السياسية أو ما تسمى باللوبيات (Lobbies)، في مقدمة جماعات المصالح والقوى الضاغطة، وهذه الجماعات هي جماعات لها أهداف ومصالح سياسية بحتة، مثل اللوبي اليهودي الذي يستعمل كل الوسائل بغية التأثير على سياسات الدول التي يتنفذ فيها، وفي مقدمتها الولايات المتحدة الأميركية، لتحقيق مصالحه من خلال

حمل تلك الدول على اتخاذ قرارات وإتباع سياسات تصب في هذا الإطار لاسيّما فيما يتصل بتقديم المزيد من التأييد والدعم للكيان الإسرائيلي، ونظراً للتأثير الفاعل الذي يؤديه اللوبي اليهودي وفي الكونغرس الأميركي ـ البرلمان بمجلسيه ـ على وجه الخصوص، أُطلق عليه بالمجلس الثالث[12]، وتحاول معظم الدول حالياً جاهدة خلق جماعات داخل الدول الأخرى تضغط من خلالها على سياساتها بغية الدفاع عن مصالحها.

2. **جماعات المصالح الاقتصادية والمالية:** تقف في مقدمة جماعات المصالح الاقتصادية والمالية،الشركات العالمية والمصارف الكبرى التي تمتلك امتيازات اقتصادية ومالية كبيرة، وتحاول تلك الجماعات الضغط على صناع القرار في عموم دول العالم المعاصر وفي الدول الكبرى على وجه الخصوص، وذلك بغية ضمان مصالحها بكل الوسائل والسبل، وقد أضحى نفوذ هذه الجماعات يتعاظم وأعدادها تتزايد في النُظم السياسية المعاصرة بفعل تباين الأوضاع الاقتصادية فيها، ومن ثم فأنها تعكس تكوين البنية التحتية الاجتماعية والاقتصادية للمجتمع الذي تعمل في إطاره[13].

ولا شَّك تعد تلك الجماعات أكثر شيوعاً وانتشاراً في العالم المعاصر، وذلك بفعل الدور الفاعل الذي تؤديه في الضغط والتأثير على القابضين على السلطة، لا سيّما بعد خلق شبكة من المصالح المترابطة بين تلك الجماعات وبين النخب السياسية.

3. **جماعات المصالح الاجتماعية والمهنية والإنسانية:** إن جماعات المصالح الاجتماعية والمهنية والإنسانية هي كل المنظمات

والجمعيات والنقابات المدافعة عن مصالح الشرائح والطبقات التي تمثلها، ومن ذلك الجمعيات الفلاحية والنقابات العمالية وكل النقابات التي تمثل المهن الأخرى، وهناك جماعات الضغط الإنسانية ومن ذلك جمعيات حماية الأطفال والمرأة والجمعيات الخيرية وغيرها من الجمعيات ذات الأهداف الإنسانية والاجتماعية، وهذه الجماعات بدورها تستعمل وسائل معينة للضغط على مؤسسات الدولة منها: طلب الدعم والمعونة المالية،من ثم محاولة التأثير على القوانين والقرارات التي تمس أوجه نشاطاتها[14].

4. **جماعات المصالح ذات أهداف فكرية وأيديولوجية:** هي تلك الجماعات التي تساند مبادئ وأفكار وقيم معنوية وأيدلوجية معينة، ومن ذلك جماعات حقوق الإنسان والمنظمات المساندة للأمم المتحدة وجمعيات مكافحة التمييز العنصري، فضلاً عن الجماعات الدينية.

ولكن في ظل النُظم السياسية المعاصرة ومجتمعاتها الحديثة، لم يعد بالإمكان وضع حد فاصل بين جماعات المصالح ذات الأهداف المادية، والجماعات ذات الأهداف والقيم المعنوية، وذلك لأن الأفكار والقيم تأخذ حيزاً كبيراً لدى الأولى، كما إن الأخيرة لا تقوم في الفراغ بل إنها تمارس نشاطها في وسط اجتماعي معين وتُعبر عنه، ولا مناص لها من التعامل مع الأوضاع الاقتصادية القائمة.

ثانياً: من ناحية المركز القانوني:

من المفترض أن تكون جماعات المصالح ذات مركز قانوني أي إنها مؤسسة ومعترف بها رسمياً من قبل الدولة، ولكن هذا لا يمنع من

وجود جماعات غير مؤسسة، أي ليس لها مركز قانوني وغير معترف بها رسمياً، وهذه الأخيرة تمارس نشاطها خارج الأطر الرسمية في المجتمع، ومن ثم فهي تتشكل بفعل حادثة معينة أو أنها تتولى قضية معينة، وبمجرد انتهاء تلك الحادثة أو القضية تضمحل تلك الجماعات تبعاً لذلك، ومن تلك الجماعات: جماعات المصالح العفوية (الأنومية Anomic interest groups) كما يسميها (جابريل ألموند)[15].

أما جماعات المصالح المؤسسة، وهي تلك الجماعات التي تتمتع بمركز قانوني يقر كيانها ويحدد نشاطاتها ووظائفها وأهدافها[16]، وعلى ذلك فإن هذه الجماعات تتمتع بدرجة معينة من التنظيم وهذا الأخير يمنحها صفة الاستمرارية النسبية، الأمر الذي يوفر لها فرصاً كبيرة في تحديد أهدافها وإيجاد الوسائل الكفيلة لتحقيقها، ومع مرور الوقت تكتسب تلك الجماعات المزيد من الخبرة والقدرة على ممارسة أساليب متعددة في الضغط والتأثير على الجهات المعنية، ومن أمثلة هذه الجماعات: النقابات والاتحادات والجمعيات والنوادي والروابط وما إلى ذلك.

ثالثاً: من ناحية علاقتها بالدولة:

يمكن التمييز بين نمطين من جماعات المصالح من ناحية علاقتها بالدولة، وهي جماعات خارج إدارة الدولة وتسمى بالجماعات الخاصة، كما أن هناك جماعات موجودة داخل الإدارة ذاتها تسمى بالجماعات العامة، أما الجماعات الخاصة فهي كل الجماعات التي تتكون خارج نطاق جهاز الدولة ووجود هذه الجماعات أضحى أمراً طبيعياً، بل وضرورياً في أحيانٍ كثيرة نظراً للدور الذي يمكن أن تؤديه في المجتمع

والدولة والعمل على ضبط التوازن في كل منهما وبينهما، فضلاً عن دورها في ضمان مصالح شرائح وفئات اجتماعية واسعة.

أما جماعات المصالح العامة فهي تلك الجماعات التي كثيراً ما تثير ردود فعل كثيرة ومتباينة حولها، إذ إنها تصطدم أولاً بالمبدأ القانوني لوحدة الدولة، ذلك إن إرادة الدولة ومرافقها العامة وهيئاتها ومؤسساتها تعد جزءاً لا يتجزأ من وحدة التنظيم الذي تقوم على أساسه الدولة، وعلى ذلك يرى بعض الباحثين في هذه الظاهرة إنها تعبر عن وجود أزمة خطيرة في الدولة، إذ لا يمكن تصور وجود عناصر أو جماعات منخرطة في الدولة تتصرف كجماعات مصالح تضغط باتجاه تحقيق أهداف خاصة بها، الأمر الذي سيفضي إلى انحراف مؤسسات الدولة عن مسارها وأهدافها الرامية إلى تحقيق سعادة المجتمع بكل شرائحه وفئاته، لا إلى تحقيق مصالح فئات أو جماعات بعينها دون غيرها، والأخطر من ذلك أن تكون تلك الجماعات تعمل لصالح دول أو منظمات أو جمعيات أو قوى خارجية.

ومن جانب آخر يرى فريق آخر من الباحثين في هذا الإطار لا ضير من وجود جماعات من موظفي الدولة تتعارض طموحاتهم ومصالحهم، وتحاول كل جماعة على قدر ما تملكه من مكانة ونفوذ في مؤسسات الدولة وهيئاتها التابعة ممارسة الضغط على السلطة التشريعية و/أو التنفيذية و/أو الرأي العام كي تحظى بمطالبها، وعلى وجه الجملة يمكن تقسيم جماعات المصالح العامة إلى جماعات مدنية وأخرى عسكرية.

أما الجماعات المدنية فهي تلك الجماعات التي يمكن أن تتشكل على صعيد المؤسسات أو من قبل موظفي الإدارة في عموم مرافق الدولة، فعلى صعيد المؤسسات نجد في كل دائرة أو وزارة جماعة

تدافع عن مصالحها، كأن تقوم الجامعة أو وزارة التعليم العالي بالدفاع عن مصلحتها ومصلحة موظفيها ومنتسبيها وطلابها، وبالتالي تحاول أن تستعمل كل الوسائل المتاحة للتأثير على مؤسسات السلطة أو الرأي العام بغية الوصول إلى مبتغاها، أما الموظفين فمن الطبيعي أن يُنظم معظمهم إلى نقابات أو اتحادات أو جمعيات أو روابط تهيئ لهم فرص التجمع والتكاتف ومن ثم العمل بشكل جماعات تضغط على الجهات المعنية كي تنال مطالبها بحكم وجودها في خدمة الدولة.

أما الجماعات العسكرية فعلى الرغم من إن كل النُظم السياسية تحاول جاهدة وضع القوات المسلحة بموضع الخضوع والتبعية للسلطة المدنية لها، إلا إن المؤسسة العسكرية وبحكم طبيعة تكوينها والأهداف المرسومة لها في العمل، فضلاً عن الأهمية والمكانة التي تتمتع بها، جعل منها مؤسسة متميزة عن باقي مؤسسات الدولة، لاسيّما إن رأيها على درجة كبيرة من الأهمية في رسم سياسة الدولة وضمان الأمن والاستقرار، وبالتالي تسعى تلك المؤسسة إلى الضغط على السلطة للأخذ برأيها، أو وضعها في الصورة على أقل تقدير.

تختلف وسائل وقدرة التأثير الذي يمكن أن تمارسه المؤسسة العسكرية على السلطة السياسية من نظام سياسي لآخر، وذلك حسب درجة تطوره ومدى استقراره وقوة الدولة وتماسك المجتمع، وعلى ذلك تزداد قوة تأثير تلك المؤسسة في النُظم السياسية الأقل تطوراً وتعاني من مواجهتها لتحديات شتى، داخلياً وخارجياً، وما حصل ويحصل في الكثير من الدول الأفريقية والآسيوية ودول أميركا اللاتينية إلا دليل على قوة تأثير تلك المؤسسة فيها، إلى الحد الذي وصل في كثير من الأحيان إلى الإقدام عل إسقاط النظام السياسي عن طريق

الانقلاب العسكري، ومع إن نفوذ تلك المؤسسة ينحسر كثيراً في الدول المتطورة ولكن هذا لا ينفي انعدام تأثير تلك المؤسسة على السلطة فيها بل يحضا دورها بأهمية كبيرة في الحياة السياسية وفي عملية صنع القرار في تلك الدول.

رابعاً: من ناحية التنظيم:

يمكن تقسيم جماعات المصالح من ناحية تنظيمها إلى جماعات الأُطر وجماعات الجماهير، أما جماعات الأطر فأنها تتميز ببنية تنظيمية مرنة وغير ممركزة كما تتميز بقلة أعضائها، وذلك لأنها تبحث عن النوع وليس في الكم، ومن ذلك نقابات أرباب العمل لا سيّما في قطاع الصناعة والمصارف، وكذلك النوادي، أما جماعات المصالح الجماهيرية فأنها تسعى إلى ضم أكبر عدد ممكن من الأفراد في عضويتها لان هذا الأمر يزيد من ثقل ضغطها ويضاعف في قوتها ومدى تأثيرها ليس فقط إزاء السلطة القائمة بل حتى إزاء خصومها من الجماعات الأخرى، وهذه الجماعات تعتمد في الغالب على أطر تنظيمية ممركزة وانضباط عالي، ومن ذلك النقابات العمالية والجمعيات الفلاحية والاتحادات النسوية وروابط الطلبة.

خامساً: من ناحية نطاق نشاطاتها:

هناك جماعات مصالح يقتصر نشاطها على مجتمع أو دولة أو إقليم، وهذه الجماعات تسمى بالجماعات المحلية أو الوطنية، وبالمقابل هناك جماعات مصالح أخرى يمتد نشاطها عبر الحدود الدولية وتسمى بالجماعات الدولية، أما الجماعات الوطنية فمن أمثالها النقابات والاتحادات والجمعيات والرابطات وغيرها من الجماعات التي

تمارس ضغطها وتأثيرها على سلطة الدولة المعنية فحسب، أما الجماعات الدولية تتسم بالتنوع من ناحية التكوين والأهداف وميادين النشاط،ففي الميدان السياسي نجد على سبيل المثال الأمميات، كالأممية الاشتراكية والأممية الديمقراطية المسيحية، والاتحاد الليبرالي العالمي الذي تأسس سنة 1947 وهناك الشركات المتعددة الجنسيات التي تمارس ضغطها على سياسات دول كثيرة بشكل خفي وعلني، أما الحركة الماسونية فأنها تمارس نشاطها وضغطها على الكثير من الدول بشكل خفي، فضلاً عن الجماعات التي تناضل من اجل إشاعة السلام العالمي والنضال ضد العنصرية والنضال من أجل نزع التسليح النووي، وهناك أيضاً المنظمات التي تسعى من أجل حماية حقوق الإنسان على وجه الجملة وحماية حقوق الأقليات على وجه الخصوص، وراح نشاط تلك المنظمات يزداد اتساعاً، حتى أضحت من بين أكثر الجماعات تأثيراً على السياسات الحكومية لمختلف دول العالم المعاصر.

المطلب الثاني
أساليب جماعات المصالح

إن تشابك العلاقات الاجتماعية في المجتمعات الحديثة بفعل اتساع حجمها وتنامي نشاطاتها دفع إلى بروز ظاهرة تقسيم العمل بين أفراد المجتمع، كما أفضى ذلك إلى تنامي ظاهرة التجمع والتكتل، لا سيّما بعد أن أدرك الفرد (المواطن) استحالة تحقيق مصلحته بمفرده وبالتالي أضحى ملزماً للبحث عن أقرانه ليتكاتف معهم كي يحقق مصلحته الخاصة ضمن مصلحة الجماعة.

وكما يلاحظ (باكينار): (أخذت على هذا النحو تتعدد جماعات الضغط الأكثر تنوعاً بتعدد الطموحات المتزايدة قطاعياً، فعندما تكون هناك سمات مشتركة بين عدة أشخاص ويأملون بمعاملة ذات رعاية خاصة من لدن السلطة السياسية أنهم يستندون على الهوية المشتركة لهم هذه لكي ينالوا تلبية مجزية لمطالبهم، وعندما يخشى عدة أشخاص على مصالحهم المتماثلة، فأنهم يسهرون على حماية أنفسهم من تجاوز قد يأتي من جانب السلطة العامة، وحيث إن الاتحاد يكون قوة فأن التجمع وتنظيم الجهود يسهل الضغط).

وكي تحقق جماعات المصالح أهدافها وتضمن مصالحها، تستعمل أساليب مختلفة ووسائل متباينة، ومع إن الأساليب التي تستعملها تلك الجماعات تتباين من نظام سياسي إلى آخر، لكن بوجه عام أضحت معظم تلك الجماعات تستعمل أسلوب التفاوض مع الجهات ذات العلاقة، لضمان مصالحها أو على الأقل ضمان عدم اتخاذ أي قرارات أو إجراءات تتعارض مع تلك المصالح، كما قد تلجأ تلك الجماعات إلى أسلوب تنظيم الاحتجاجات والتظاهرات، للضغط على الجهات المختصة لتلبية مطالبها التي هي بالمحصلة مطالب الفئات والشرائح التي تمثلها.

ومن الوسائل والأساليب الأخرى التي تلجأ تستعملها الكثير من جماعات المصالح: المساومة والإقناع والمراوغة والاستدراج والرشوة والتضليل، ويصل الأمر إذا اقتضى الحال إلى حد التهديد والترهيب، وحينما تنجح هذه الجماعات في الوصول إلى غاياتها فأن أنشطتها تتوقف، غير إن هذا لا يعني تجميد نشاطاتها نهائياً أو اختفاءها، بل

يستمر نشاط تلك الجماعات باستمرار الهيئات والمؤسسات التي تمثلها وتدافع عنها.

والأخطر من ذلك تستعمل بعض جماعات المصالح وسائل وأساليب خداعة وملتوية ليس فقط لتأثيرها على الرأي العام المحلي، بل حتى التأثير على الرأي العام العالمي وذلك من خلال العمل على تزييف الحقائق وتوجيهها الوجهة التي تخدم مصالحها، وهي غالباً ما تستغل نقاط الضعف لتدخل من خلالها، ومن ذلك مثلاً إنها تركز على مشاعر وعواطف الجماهير لتستميلها وتوجهها في اتجاهات معينة، تخدم بحال من الأحوال قضاياها ومصالحها تحت ستار تحقيق المصلحة العامة أو المصلحة الوطنية لهذا البلد أو ذاك.

فعلى سبيل المثال تمتلك جماعات المصالح وجماعات الضغط اليهودية المنتشرة في معظم دول أوربا الغربية والولايات المتحدة الأميركية على وجه الخصوص، تأثيراً واضحاً في سياسات تلك الدول الداخلية والخارجية على حد سواء، وبالتحديد باتجاه دعم الكيان الإسرائيلي في المحافل الدولية، وتنبع قدرة جماعات الضغط اليهودي في التأثير على سياسات تلك الدول من امتلاكها للقدرات المادية الهائلة، وهيمنتها على مجالس إدارات كبريات الشركات النفطية، وبالتالي قدرتها على تحريك التجارة العالمية، وامتلاكها لوسائل إعلام مؤثرة وفعالة عالمياً، إذْ تهيمن تلك الجماعات على معظم الصحف الأميركية، ومن ذلك إنها تتغلغل في مجالس إداراتها وتمتلك الأسهم الكبيرة فيها، كذلك استعمال أساليب الإغراء المادية من خلال دفع المبالغ الطائلة للمقالات التي تنشر في تلك الصحف والتي تدعم إسرائيل ومصالحها، والأهم من كل ذلك قدرتها الفائقة على التأثير

الفاعل على مؤسسات النظام السياسي في الولايات المتحدة الأميركية التي باتت تسيطر على العالم منذ إنهيار (الاتحاد السوفيتي السابق) في بداية تسعينيات القرن الماضي، فضلاً عن قدراتها على التأثير على معظم مؤسسات النُظم السياسية في أوربا الغربية.

المبحث الثالث

علاقة جماعات المصالح بالنظام السياسي

تتوسط جماعات المصالح بين الفئات والشرائح التي تمثلها وبين القابضين على السلطة، أي أنها تعد بمثابة حلقات وسيطة بين المحكومين والحكام، وعلى ذلك تسمى تلك الجماعات بـ (التنظيمات الوسيطة)، وتتجلى علاقات جماعات المصالح بالنظام السياسي من خلال الأساليب والقنوات التي تتبعها وتتعامل بل وتؤثر بها على مؤسسات النظام الرسمية وغير الرسمية، ما يفضي عن ذلك ـ في أحيان كثيرة ـ إلى تحويل بعض المطالب التي ترفعها تلك الجماعات والقوى، والتي تعبر مصالح شرائح أو فئات معينة إلى سياسات وقرارات من قبل تلك المؤسسات، وتدخل بعض أوجه هذا التأثير في إطار ما يسمى بعملية أو وظيفة الإختيار التي يتبناها النظام السياسي، وبفعل ما تؤديه جماعات المصالح من دور فاعل في رسم وتنفيذ سياسات الكثير من الدول الداخلية والخارجية، فإنها تعمل بأكثر من أسلوب لتحقيق مصالحها، ومن ذلك إنها تجري اتصالات بالجهات الرسمية وغير الرسمية، ومن خلال قنوات مختلفة، منها الاتصال بشكل مباشر بالمسئولين سواء من كان منهم في السلطة التشريعية أو السلطة

التنفيذية لتلبية مطالبها وتحقيق مصالحها، أو عن طريق إرسال رسائل عبر وسائل الإعلام المسموعة والمقروءة والمرئية أو التأثير على تلك الوسائل التي تمتلكها شركات خاصة لتجهيزها لصالحها عبر الإغراءات المادية على وجه الخصوص.

لذا يقف في مقدمة تلك الأساليب والقنوات: الاتصال المباشر بالسلطة التنفيذية، التأثير على السلطة التشريعية فضلاً عن تعبئة الرأي العام، وسنتناول تلك القنوات في مطالب ثلاث.

المطلب الأول
الاتصال المباشر بالسلطة التنفيذية

مع مرور الوقت أخذت مصالح الأفراد تزداد ارتباطاً بسياسات الدول التي يعيشون في كنفها، فحتى الدول ذات النُظم الرأسمالية التي تمنح الأفراد فسحة كبيرة في ممارسة حقوقهم وحرياتهم أصبحت تتدخل بل وتؤثر على مصالح الأفراد وهي تسعى من أجل ضمان حقوقهم وتحقيق مصالحهم وأهدافهم، وبالمقابل لما كانت جماعات المصالح تسعى إلى تحقيق تلك المصالح والأهداف، فأنها تبذل قصارى جهودها للتأثير على سياسة الدولة وقراراتها، ومن هنا تتجه تلك الجماعات إلى إجراء اتصالات مباشرة بالسلطة التنفيذية التي قد تتجسد في رئاسة الدولة و/أو رئاسة الحكومة (رئيس الجمهورية ووزرائه في النُظم الرئاسية، ورئيس الجمهورية أو الملك ومجلس الوزراء في النُظم البرلمانية)، وتهدف هذه الجماعات من وراء تلك الاتصالات إلى التأثير على القرارات التي تتخذها السلطة بما يتفق ومصالحها وأهدافها.

ففي الولايات المتحدة الأميركية تعمل جماعات المصالح على

إيصال رسائل وبرقيات إلى رئيس الجمهورية تدعوه لعدم المصادقة على مشروعات القوانين التي يقرها الكونغرس (مجلس النواب ومجلس الشيوخ) أما في بريطانيا فالحكومة (مجلس الوزراء) تعمد إلى مناقشة جماعات المصالح بشكل مباشر قبل لجوئها إلى اتخاذ قرار ما أو تنفيذ سياسات معينة.

وفي النُظم السياسية البرلمانية التي تمتلك فيها سلطاتها التنفيذية ـ رئيس الدولة ورئيس الوزراء ـ الحق في تقديم مسودات لمشروعات القوانين إلى السلطة التشريعية ـ البرلمان ـ تأخذ فيها بالحسبان تحقيق مصالح جماعات المصالح المؤثرة في الساحة السياسية، والتي قد تتوافق مع مصلحة السلطة التنفيذية أو مع المصلحة العامة أو على الأقل لا تكون تلك المشروعات متعارضة مع مصالح تلك الجماعات.

وإذا كانت الحكومة مكونة أكثر من حزب أو كتلة سياسية أي أنها حكومة ائتلافية، كما يحصل باستمرار في معظم النُظم البرلمانية الأوربية ـ بما فيها بريطانيا التي أسفرت الانتخابات البرلمانية التي جرت في ربيع عام 2010 عن تشكيل حكومة ائتلافية بين حزب المحافظين وحزب الأحرار، وهي ظاهرة لم تعهدها منذ عقود عدة ـ ففي مثل هذه الحالة تسعى جماعات المصالح إلى التأثير على كتلة أو حزب ما في الحكومة بغية التأثير على سياسة الحكومة وقراراتها على وجه الجملة.

وفي حال لم تُجدِ مساعي جماعات المصالح نفعاً في التأثير على سياسات الحكومة وقراراتها وإجراءاتها، تلجأ تلك الجماعات إلى تشويه سمعة الحكومة بوجه عام وسمعة الحزب أو الكتلة التي تتولى قيادة الحكومة، بغية زعزعة ثقة جماهير الناخبين فيه ـ فيها ـ، وبما يفضي إلى

خسارته في الانتخابات التشريعية لحساب حزب أو كتلة أخرى، تكون أكثر استجابةً لمصالح تلك الجماعات.

المطلب الثاني
التأثير في السلطة التشريعية

تسعى جماعات المصالح بكل الوسائل والسبل للتأثير على السلطة التشريعية ـ البرلمان ذو المجلس الواحد أو المجلسين ـ، لاسيّما حينما ينتابهم شعور بأن الأوضاع القانونية وطريقة سير الأمور لا تلبي طموحاتهم ولا تضمن مصالحهم فحسب، بل تقف حجر عثرة أمام تلك الطموحات والمصالح، ما يدفعهم هذا الشعور للسعي لتعديل النظام القانوني بالضغط على السلطة التشريعية، لإصدار تشريعات جديدة تحقق لها أهدافها ومصالحها.

على ذلك تولي جماعات المصالح في النُظم السياسية المعاصرة اهتماماً بالغاً بالمجالس النيابية فيها ـ السلطة التشريعية ـ، وتتفاوت درجة تأثير تلك الجماعات في هذا الإطار من نظام سياسي لآخر على وفق طبيعة كل نظام وأسسه وقواعده الدستورية وتشريعاته القانونية، ففي النُظم السياسية البرلمانية التي تتسم بأهمية الدور الكبير الذي يلعبه المجلس النيابي (البرلمان)، تزداد محاولات جماعات المصالح للتأثير على تلك المجالس فيها بدأً من استعمالها لأساليب شتى للتأثير في العملية الانتخابية (مثل تقديم المساعدات المادية في الدعاية الانتخابية)، بغية إيصال الأشخاص الموالين لها أو من هم محل ثقتها، وأكثر قدرة على مراعاة مصالحها وتحقيق أهدافها.

وبعد ذلك تستمر تلك الجماعات باستعمال أساليب الضغط

والتأثير على عمل تلك المجالس الذي يتجسد في الدرجة الأساس في عملية صنع القوانين العادية، بل وحتى عملية تعديل بعض فقرات الدستور أو إلغاءه وصياغة دستور جديد، التي تعود عملية إقرارها بالدرجة الأساس لتلك المجالس في اغلب النُظم السياسية، وعلى ذلك تسعى تلك الجماعات إلى التأثير على العملية التشريعية برمتها بغية ضمان مصالحها، وفي بعض النُظم البرلمانية لم يقف هذا التأثير عند هذا الحد، بل تعداها إلى أن تساهم بعض تلك الجماعات في صياغة التشريعات بشكل رسمي، ففي السويد تسهم جماعات المصالح بشكل قانوني ورسمي مع الجهات ذات العلاقة في مهمة الإعداد لمشاريع القوانين التي تصب في الصالح العام، وبذلك تضمن السلطات العامة صياغة قوانين تلبي طموحات معظم الناس دون أن تواجه مشاكل قد تثيرها مثل تلك الجماعات في حال عدم إشراكها في تلك العملية وحينما تشعر إن تلك القوانين تتعارض مع مصالحها.

وهذه الأساليب التي تستعملها جماعات المصالح في التأثير على المجالس النيابية لا تقتصر على النُظم البرلمانية، بل حتى النُظم الرئاسية (مثل الولايات المتحدة الأميركية)، التي وأن كانت مجالسها أقل أهمية من حيث الدور والتأثير، بالقياس إلى أهمية الدور الذي تؤديه السلطة التنفيذية، وبالمقارنة مع الدور الذي تؤديه المجالس النيابية في النُظم البرلمانية، إذ لجأت تلك الجماعات في الولايات المتحدة الأميركية إلى إنشاء مكاتب خاصة في عموم البلاد مجهزة بأحدث التقنيات العلمية والكوادر المتخصصة، ومهمة هذه المكاتب تتجسد في تقديم المعلومات اللازمة إلى أعضاء الكونغرس بمجلسيه (الشيوخ والنواب) بشأن كل المواضيع التي تحرص تلك الجماعات

على تشريع قوانين خاصة بها، وهذه المعلومات يجري تقديمها على شكل تقارير منظمة إلى اللجان البرلمانية، ويتم التركيز على أعضاء معينين في الكونغرس ـ ومن خلال دعمهم ـ لكي يتولوا مهمة الدفاع عن تلك المعلومات التي تفضي إلى إصدار تشريعات على درجة كبيرة من الأهمية.

وبكل تأكيد أخذ يتزايد في المرحلة الراهنة دور جماعات المصالح في التأثير على مؤسسات النظام السياسي، لاسيّما مع تزايد الدعم الدولي من قبل الدول الكبرى والمنظمات الدولية، وفي مقدمتها منظمة الأمم المتحدة باتجاه تعزيز الديمقراطية وإتاحة الفرص الكاملة للمجتمعات والشعوب، للتأثير على الحكام الذين من المفترض أنهم بفعل تجسيد مبدأ السيادة الشعبية، يمارسون سلطاتهم لخدمة الناس الذين اختاروهم لممارسة السلطة بالنيابة عنهم، لأن المعيار الأساس في الحكم على النظام السياسي الصالح، هو مدى قدرته على تحقيق أقصى درجات السعادة والرفاهية لمواطنيه.

ومن جانب آخر أضحى أمر دور وتأثير جماعات المصالح في النُظم السياسية المعاصرة له وجه آخر، إذ شاعت ظاهرة سعي الكثير من الشخصيات الطامحة في السلطة أو الإحتفاظ بها إلى توظيف تلك الجماعات لدعمها في هذا الإطار وبوسائل شتى[17].

المطلب الثالث
تعبئة الرأي العام

تعد جماعات المصالح من أهم الجماعات المرجعية التي تؤثر بشكل ملحوظ في تكوين اتجاهات الرأي العام، ولما كانت النُظم

السياسية تعتمد في بقائها واستمرارها على تأييد الرأي العام، لذا من الطبيعي أن تلجأ جماعات المصالح إلى إتباع مختلف الوسائل لتعبئة الرأي العام، وتوجيهه بالشكل الذي يفضي إلى تحقيق أهدافها، ويجري ذلك عن طريق دفع الرأي العام للضغط على مؤسسات النظام السياسي لاسيّما التشريعية منها والتنفيذية.

تستعمل جماعات المصالح كل ما لديها من قدرات وإمكانات مالية وغير مالية من التأثير على الرأي العام وتعبئته وتوجيهه، وعلى ذلك تستعمل تلك الجماعات وسائل اتصال شتى لتحقيق غاياتها تلك، ومن ذلك القيام بإصدار النشرات وعقد الندوات وإلقاء المحاضرات وتوظيف وسائل الإعلام الأخرى المسموعة والمقروءة والمرئية وما إلى ذلك، وتتسع دائرة تلك النشاطات في مرحلة الدعاية للانتخابات، وذلك بغية دفع أكبر عدد من الناخبين للتصويت لحزب بعينه أو أشخاص معينين يضمن وصولهم للسلطة مصالح تلك الجماعات.

وإذا ما تمكنت جماعات المصالح من تعبئة الرأي العام وإقناعه بقضاياها، تنتقل إلى مهمة حضه على كتابة رسائل وبرقيات والقيام بمظاهرات واحتجاجات، بغية الضغط على السلطتين التشريعية والتنفيذية حتى تستجيب لمطالبها، التي تحقق بالنتيجة مطالب جماعات المصالح ذاتها، وهذا النوع من الضغط يطلق عليه بالضغط الجذري، لكونه ناجم عن ضغط طبقات وشرائح واسعة من الشعب.

وقد تلجأ جماعات المصالح للتعاون فيما بينها أي (جماعات معينة تتعاون مع جماعات أخرى)، أو أنها تتعاون مع الأحزاب السياسية، وهذا التعاون قد يكون مؤقت لأنه يتم إزاء قضية معينة، وإذا

ما انتهت تلك القضية وتم الوصول إلى الهدف المطلوب انفضت الأطراف المتعاونة بعضها عن البعض الآخر، أما التعاون الدائم فيتم بموجب بناء رابطة عمل مشترك يجري التنسيق من خلالها بين جماعات المصالح والأحزاب السياسية، ومن أمثلة هذا النوع من التعاون ما يحدث في البلدان الاسكندينافية بين النقابات العالمية وبين الحزب الاشتراكي، ومن ذلك أيضاً التعاون بين اتحاد الصناعات البريطانية مع حزب المحافظين، ففي الوقت الذي يلتزم الحزب المذكور بمساندة الاتحاد يتعهد الأخر بمساعدة الأول ودعمه.

خلاصة القول أضحت جماعات المصالح بمختلف توجهاتها أحدى أهم مكونات النُظم السياسية المعاصرة، فلم يعد بإمكان تلك النُظم على اختلاف أصنافها، تجاوز أو غض النظر عن أهمية الدور الذي تؤديه تلك الجماعات، ولكن هذا لا يعني إن كل تلك الجماعات تمارس دوراً إيجابياً في الحياة السياسية، بل إن الكثير منها مازالت تمارس دوراً سلبياً وذلك بهدف تحقيق مآربها ومصالحها.

هوامش الفصل الثالث

(1) صادق الأسود، مصدر سابق، ص 355.

(2) ج جودي، الرأي العام وجماعات الضغط نقلا عن: إحسان محمد الحسن، علم الاجتماع السياسي، مطابع جامعة الموصل، 1984، ص180.

(3) سعاد الشرقاوي، مصدر سابق، ص243.

(4) تعريف ماكس فاينر نقلاً عن: كمال المنوفي، أصول النُظم، مصدر سابق، ص168.

(5) المصدر السابق، المكان نفسه.

(6) صادق الأسود، مصدر سابق، ص356.

(7) كمال المنوفي، أصول النظم، مصدر سابق، ص169.

(8) المصدر السابق، الصفحة نفسها.

(9) إحسان محمد الحسن، مصدر سابق، ص184.

(10) Maurice Dueverger; Les Partis Politiaues, op. cit,: p 444.

(11) يصنف (دافيد ترومان) الجماعات إلى جماعات أربع: فئوية وتفاعلية ومؤسسية ومحتملة، كما يصنف (جابريل الموند) تلك الجماعات إلى جماعات مؤسسية وترابطية وغير ترابطية وأنومية.

(12) سعاد الشرقاوي، مصدر سابق، ص245.

(13) صادق الأسود، مصدر سابق، ص371.

(14) إحسان محمد الحسن، مصدر سابق، ص182

(15) كمال المنوفي، أصول النُظم الساسية، مصدر سابق، ص173.

(16) جابريل ألموند، المصدر السابق، ص112.

(17) للمزيد حول هذا الموضوع:

Dana Fisher; Activism, Inc; in A group of Researchers, How the Outsourcing of Grassroots Campaigns Is Strangling Progressive Politics in America, social Forces, Stanford University Press, volume 87, Number 2, December 2008, pp; 1151 - 1152.

القسم الثاني

معايير
تصنيف النظم السياسية

الفصل الرابع

تصنيف النُظم السياسية
على وفق معيار ممارسة السلطة

إذا كان من يمارس السلطة في النظام السياسي شخص واحد بمفرده حينئذ يسمى هذا النظام، نظاماً فردياً (مونوقراطياً)، أما إذا كانت تلك السلطة تمارس من قبل الشعب أو ممثلين عنه فيسمى النظام نظاماً ديمقراطياً.

لذا سيتم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين هما:

المبحث الأول

النُظم الفردية (المونوقراطية)

المونوقراطية كلمة يونانية تتكون من مقطعين وهما (Monos) وتعني واحد أو فرد، و('Crates) وتعني حكم، وبذلك تعني (المونوقراطية) حكم الفرد الواحد الذي تتركز في يده كل السلطات، ويباشرها بنفسه ويفرض أفكاره وطريقة حكمه على الشعب[1].

وقد تكون عبقرية الحاكم الفرد ومهاراته أو شجاعته وربما حظه أو ثراؤه أساس سيطرته، كما يبرر الحاكم الفرد سلطاته وصلاحياته الواسعة بالاستناد إلى أساس شرعي، كشرعية الوراثة أو شرعية المصلحة الوطنية أو أنه يستند على أيديولوجية معينة،وذلك بغية تكريس سلطته الفردية، وقد يكون هذا الحاكم محاطاً بالمستشارين والمساعدين ولكن دور هؤلاء يبقى في الغالب هامشياً، لان الرأي الأول والأخير يعود له حصراً[2].

وقد يكون الحاكم الفرد ملكاً أو إمبراطوراً أو رئيس جمهورية وفي كل الأحوال يكون حاكماً مستبداً، وللاستبداد هذا أسباب وعوامل، منها دور الحاشية المحيطة بالحاكم على وجه الإجمال ودور رجال الدين المقربين للحاكم ـ وعاظ السلاطين ـ فضلاً عن أصحاب رؤوس الأموال

وكبار التجار والإقطاعيين الذين ترتبط مصالحهم بوجود الحاكم المستبد.

وفي هذه النُظم لا قيمة لرأي الشعب بل ولا رأي لهم، فالحاكم هو الذي يقرر وما على الآخرين سوى السمع والطاعة، وتنعدم في هذه النُظم حريات المواطنين وعليهم أن يعتقدوا ويؤمنوا بالمذهب والاتجاه السياسي والديني الذي يؤمن به الحاكم تطبيقاً لمبدأ (الناس على دين ملوكهم).

على ذلك سنتناول في هذا المبحث أبرز أنواع النُظم الفردية (المونوقراطية) وهما كل من النُظم الملكية المطلقة والنُظم الديكتاتورية في مطلبين.

المطلب الأول
النُظم المَلَكية المطلقة

في هذا النظام يمارس الملك أو الإمبراطور وحده وبشكل مطلق جميع السلطات والصلاحيات التشريعية والتنفيذية، وحتى السلطة القضائية لا تكن بمنأى عن تدخله وتأثيره، وعلى رعاياه الطاعة المطلقة، وقد عبر الملك الفرنسي (لويس الرابع عشر) عن هذا الواقع بقوله: (الدولة أنا وأنا الدولة) ويدعيّ الملك المطلق إنه يحقق المصلحة العامة في الوقت الذي يعمل ضد تلك المصلحة وبما يخدم مصلحته الشخصية، فهو يصدر القوانين والقرارات والأوامر لكي يطيعها الشعب، بينما يتصرف هو على هواه دون مراعاة لتلك القوانين والقرارات والأوامر، وينطبق عليهم قوله تعالى: (أتأمرون الناس بالبر وتنسون

أنفسكم)[3]، وقد وجدت مثل تلك النُظم في أوربا طوال القرون السابقة على القرنين 17 و18 كما وجدت في قارات آسيا وأفريقيا وأميركا اللاتينية.

وعلى الرغم من وصول الملك إلى سدة الحكم عن طريق الوراثة، ولكن غالبا ما كان الملوك يحاولون الاستناد في حكمهم إلى قواعد دينية، وذلك بغية إسباغ الشرعية على سلطاتهم من خلال إدعائهم بأنهم يمثلون ظِل الله في الأرض، ووصل الأمر في بعض الأحيان إلى حد إدعائهم بأنهم أحفاد الإله وهو ما حصل من قبل (بعض ملوك روما)، بل والأكثر من ذلك أدعى بعضهم بالإلوهية (الفراعنة في مصر القديمة)، وعلى ذلك لم تقتصر سلطات هؤلاء الملوك المطلقة على الناحية الدنيوية فحسب، بل امتدت لتشمل الناحية الدينية أيضاً[4].

ولتكريس تلك السلطات الواسعة والمطلقة والتي تشمل كل نواحي الحياة، عمد هؤلاء الملوك إلى استعمال أسلوب القوة والعنف لإجبار الناس على السمع والطاعة، ولتثبيت أركان حكمهم لأطول مدة زمنية ممكنة، لذا كانت النتيجة المنطقية لأغلب هذه النُظم سيادة الظلم والاستبداد وانتهاك الحقوق وانعدام الحريات.

خلاصة القول أن تلك النُظم لم تعد موجودة حالياً إلا ماندر منها، ذلك لأن معظم النُظم الملكية كانت قد سقطت بفعل ثورات شعبية وتحولت إلى أنظمة جمهورية، بدءً بالثورة الفرنسية سنة 1789 التي اقتلعت النظام الملكي من جذوره، وما تبقى من تلك النُظم لم تعد مطلقة بل أضحت مقيدة بشكل أو بآخر ـ ما حصل في إنكلترا أبرز مثال ـ.

المطلب الثاني
النُظم الديكتاتورية

الديكتاتورية هي بمثابة تجسيد للنظام الفردي بأجلى صوره، ذلك لأنها تحقق التركيز التام للسلطة السياسية، ويقوم بممارستها شخص واحد بمفرده وهو عادة مايكون رئيس الدولة ـ رئيس جمهورية أوزعيم أو قائد ثورة أو ما إلى ذلك ـ يجمع بين يديه جميع الاختصاصات ويمارس كل الصلاحيات[5].

وقد عرف هذا النظام في حقب تاريخية مختلفة، وأحياناً قد يتم اللجوء إلى هذه الأسلوب في الحكم في حالة وجود خطر خارجي يهدد الدولة أو أزمة داخلية حادة لا يمكن حلها بالطرائق الاعتيادية، ويغدو هذا الأمر كمبرر يستعمله الديكتاتور لتبرير سلطاته غير المحدودة، لذا يقال إن الديكتاتورية قد تكون ضرورية لدول معينة في ظروف معينة، ويتم أحياناً إقرارها دستورياً فتسمى (الديكتاتورية الدستورية)، مثلما كان معمولاً في ألمانيا على وفق مانص عليه دستور سنة 1919، وكما هو حاصل الآن في فرنسا ـ دستور سنة 1958-[6]، وهو ما كانت تأخذ به كل من مصر وتونس وفق لدستوريهما لسنتي 1971 و1959 على التوالي[7]، وهذه الديكتاتورية التي يقرها الدستور هي ذات صفة مؤقتة يمنح الدستور بموجبها رئيس الجمهورية صلاحيات واسعة استثنائية في ظروف استثنائية تنتهي بانتهائها، ومع ذلك قد يستغل هذا النص لتبرير ممارسة الرئيس تلك الصلاحيات، وبشكل مستمر أو ربما دائم مثلما حاصل الآن في مصر التي مازالت في حالة طوارئ منذ سنة 1981.

وفي هذا النظام غالباً ما يسيطر على الحكم شخص واحد يتمتع بالقوة والشخصية والقابلية فيدير الدولة على وفق آرائه وأهوائه،

ويعتمد الديكتاتور على القوة في فرض سيطرته، وقد تجسد ذلك في مقولة (كروميل) خلال سيطرته على إنكلترا في منتصف القرن17: (تسعة من عشرة من المواطنين يكرهونني إن ذلك غير مهم مادام العاشر مسلحاً)[8]

ويكون وصول الديكتاتور إلى السلطة ـ في أغلب الأحوال ـ عن طريق القوة (انقلاب عسكري أو ثورة) وهو ماحصل في معظم دول العالم الثالث، وكذا الحال ما حصل في معظم الدول الشيوعية الماركسية التي حذت حذو الاتحاد السوفييتي السابق في أوربا الشرقية، باستثناء ماحصل في ألمانيا عندما وصل هتلر إلى السلطة سنة 1933 عن طريق الانتخابات، ولكنه سرعان مالجأ إلى إلغاء جميع الأحزاب وفرض سيطرته التامة على البلاد وقيد الحريات العامة والفردية.

وتسمى النُظم الديكتاتورية بالنُظم الشمولية لأنها تشمل كل نواحي الحياة، وفي تلك النُظم يتم القضاء على الحريات العامة والفردية وبصورة تامة تقريباً، ويتم تركيز السلطة بيد الحاكم الديكتاتور الذي يدعي أنه يعمل لتحقيق المصلحة العامة في الوقت، الذي يُسخر كل طاقات المجتمع والدولة المادية والبشرية لمصلحته الخاصة، ومع امتلاك الكثير من تلك النُظم نصوص دستورية وتشريعات قانونية تنص على الحقوق والحريات العامة والفردية، إلا إن تلك النصوص تبقى مجرد حبر على ورق، والأكثر من ذلك تلجأ تلك النُظم إلى أجراء انتخابات واستفتاءات وتكوين مجالس نيابية، ولكن في واقع الحال تبقى كل تلك الإجراءات شكلية دعائية ليس إلا .

وفي الوقت الذي يلجأ الديكتاتور إلى استعمال العنف والقوة

لتصفية خصومه ومعارضيه في الداخل، بل ويلاحقهم ويطاردهم في الخارج أيضاً، فأنه يعتمد ـ في أغلب الأحوال ـ على حزب واحد، ويمنع نشاط كل التنظيمات والأحزاب الأخرى، وفي المقابل لا تخضع تصرفات الديكتاتور وأتباعه إلى أية رقابة ولا يتحملون أية مسؤولية.

ومع أن معظم تلك النُظم يعمر طويلاً حتى أنه يستمر جاثماً على صدور مواطنيه على مدى عقود من الزمن، إلا أن تلك النُظم تعد نُظم مؤقتة، ذلك لأنها ترتبط بشخص الحاكم الديكتاتور، فهي تسقط وتزول بزوال صاحبها، وغالباً ماتكون نهاية تلك النُظم بذات الطريقة التي وصلت بها إلى سدة الحكم وهي طريقة القوة والعنف ـ انقلاب أو ثورة أو احتلال خارجي ـ.

المبحث الثاني

النُظم الديمقراطية

لما كانت الديمقراطية قد حظيت باهتمام بالغ منذ أقدم الأزمنة والعصور، ومازال الاهتمام بها يتزايد لغاية اليوم، إلى الحد الذي يمكن القول أنها تحتل الصدارة في سلم أولويات اهتمام سائر الأمم والشعوب، حتى أن كل أنظمة الحكم في العالم ترفع شعار الديمقراطية وتدعي أنها تطبقها، على ذلك ينبغي إلقاء نظرة تاريخية على الكيفية التي نِشأت بها الديمقراطية ومن ثم كيف تطورت.

المطلب الأول
نشأة وتطور الديمقراطية

أولاً: جذور الفكر الديمقراطي وتطبيقاته:

تعود الديمقراطية في جذورها التاريخية ـ على مستوى أوربا ـ إلى الفكر اليوناني القديم، وقد ناقش فيها كل من أفلاطون وأرسطو(9)، وعلى مستوى التطبيق شهدت دول المدن اليونانية القديمة-وعلى وجه الخصوص أثينا ـ تطبيقاً للديمقراطية ولو على مستوى معين، كما عرفت الإمبراطورية الرومانية في عهدها الجمهوري وبدايات العهد

الملكي الديمقراطية عن طريق اللجان والمجالس الشعبية، غير أن قيام حكم القياصرة في روما كان قد قضى على أي تطبيق ديمقراطي وأصبحت الديمقراطية شيئاً منسياً ولمدة طويلة من الزمن، حتى ظهر ذكرها مجدداً في العصور الوسطى عند المفكرين الكاثوليك، وعلى وجه التحديد عند القديس (توماس الإكويني) الذي تحدث عن فكرة النيابة[10]، ثم تطورت الفكرة في القرن السابع عشر على أيدي مفكري مدرسة (القانون الطبيعي) التي استوحى منها مفكرو القرن الثامن عشر ـ وعلى وجه الخصوص جان جاك روسو ومونتسكيو ـ أفكارهم عن الديمقراطية، وقد ركَّزَ هؤلاء على دور الشعب في ممارسة السلطة وأنه هو صاحب السيادة، وكان الغرض من ذلك محاربة استبداد الملوك في ذلك العهد، وعند قيام الثورة الفرنسية سنة 1789، تبنى رجال الثورة المبادئ الديمقراطية وثبتوا أسسها في الدساتير التي صدرت في أعقاب الثورة[11]، وبذلك شكلت تلك الثورة نقطة تحول حاسمة في تاريخ الديمقراطية التي أخذت بها معظم الدول الأوربية، التي أثرت بدورها بشعوب العالم الأخرى، وبذلك أخذت الديمقراطية تترسخ نظرياً من خلال إقرارها في الدساتير والمواثيق، وعملياً عن طريق ممارسة حق الانتخاب واختيار الحكام.

كما كان للديمقراطية تطبيقات كثيرة عند العرب ومنذ أقدم الأزمنة والعصور، فكانت الكثير من الممالك العربية التي قامت قبل الإسلام قد شهدت تطبيقات ديمقراطية بدرجات متفاوته، ومن تلك الممالك مملكة الحضر التي كان لقادة الجيش والتجار فيها دور في إدارة شؤون المملكة، وكان هنالك مجلس للتشاور واختيار المناصب الهامة في المملكة[12].

ومما يؤكد تبني المبادئ الديمقراطية من قبل زعماء ممالك أخرى ظهرت في المنطقة العربية قبل الإسلام ما ذكره القرآن الكريم في مواضع عدة، ومن ذلك استشارة الطاغية فرعون (حاكم مصر) للملأ (أي المستشارين والحاشية المحيطة به من أعوانه ووزرائه) من قومه في أمر نبي الله (موسى عليه السلام)، إذ قال تعالى: (قال للملأ حوله إن هذا لساحر عليم، يريد أن يخرجكم من أرضكم بسحره فماذا تأمرون، قالوا أرجِه وأخاه...)[13]، وفي قصة بلقيس ملكة سبأ ومشاورتها للملأ من قومها قبل تقرير الأمر في طلب نبي الله (سليمان عليه السلام)، إذ قال تعالى: (قالت يا أيها الملأ أفتوني في أمري ما كنتُ قاطعةً أمراً حتى تشهدون)[14].

كما عرف العرب مبدأ اختيار شيخ القبيلة (الحاكم) وبصفات معينة، كما إن مبدأ الشورى كان معمولاً به على مستوى ما يمكن تسميته بـ (مجلس القبيلة)، الذي يتكون عادة من وجهاء القبيلة، إذ كان يتمتع أعضاء هذا المجلس بحرية التحدث والمناقشة في مختلف شؤون القبيلة الداخلية والخارجية، ويستشيرهم الشيخ في الأمور الهامة، ومن ذلك (عقد التحالفات أو تقرير الهجوم أو عقد الصلح وحل المشاكل والخلافات الداخلية)، كما كانت مكة المكرمة تدار بطريقة تختلف عن إدارة القبيلة، وكانت الوظائف الإدارية والدينية موزعة بين قبائلها المختلفة، وكانت دار الندوة بمثابة مجلس شورى لتلك القبائل[15].

ثانياً: الإسلام والديمقراطية:

لا ريب أن الإسلام كفكر، يتسم بالمرونة والعالمية والشمولية أي

أنه قابل للتطبيق في كل زمان ومكان، كما أنه نُظم علاقة الإنسان بربه وعلاقة الإنسان بأخيه الإنسان وعلى كل المستويات ومنها على المستوى السياسي، أي أنه نُظم العلاقة بين الحكام والمحكومين، على ذلك نجد في الشريعة الإسلامية نصوص وقواعد أقرت مبادئ وأسس متكاملة للحكم، يفضي تطبيقها ـ لو طبقت تطبيقاً سليماً ـ إلى إقرار نظام سياسي مثالي تصان فيه الحقوق وتتحقق فيه العدالة وبذلك ينعم المجتمع بالسعادة والرفاهية في كل جوانب الحياة، لان الله تعالى يقول: (إن هذا القرآن يهدي للتي هي أقوم...)[16]، وقوله تعالى: (..ونزلنا عليك الكتاب تبياناً لكل شيء)[17]، ونذكر من تلك النصوص والقواعد ـ على سبيل المثال لا الحصر ـ ما يأتي:

1. **اختيار الحاكم (البيعة):** أقر القرآن الكريم مبدأ البيعة وكان الرسول (ص) أول من أخذ البيعة (بيعتا العقبة الأولى والثانية)، ومعنى ذلك إن الشخص المرشح للخلافة لا يكون حاكماً واجب الطاعة إلا بعد مبايعته (أي موافقة الناس ـ المحكومين-) وبعد توافر شروط معينة (كالعلم، العدالة، سلامة الحواس، تدبير المصالح، الشجاعة، وما إلى ذلك)، وفي الوقت فرض الله تعالى على الناس طاعة الحاكم بعد حصوله على البيعة لقوله تعالى: (يأيها الذين آمنوا أطيعوا الله ورسوله وأولوا الأمر منكم..)[18]، أقر الإسلام حق التراجع عن البيعة ـ أي سحب الثقة ـ إذا ما انحرف الحاكم وخرج على مبادئ الشريعة أو فقد أحد الشروط التي بويع على أساسها، فكما جاء في الحديث النبوي الشريف: (لا طاعة لمخلوق في معصية الخالق)، (وعلى المرء المسلم السمع والطاعة فيما أحب واكره إلا أن يؤمر بمعصية فلاسمع ولا طاعة)، وقال الإمام علي

(ع): (حق على الإمام أن يحكم بما أنزل الله وأن يؤدي الأمانة فإذا فعل، فحق على الناس أن يسمعوا له وأن يطيعوا وأن يجيبوا إذا دعوا).

وعلى ذلك تعد البيعة بمثابة عقد تترتب على أثره حقوق والتزامات بين الحاكم والمحكومين، فكلاهما ينبغي أن يؤدي ما عليه وهو مايضمن بالمحصلة النهائية حقوق الطرفين.

2. الشورى: جاء في قوله تعالى: (فبما رحمة من الله لِنتَ لهم ولو كنت فظاً غليظ القلب لانفضوا من حولك فأعفُ عنهم واستغفر لهم وشاورهم في الأمر فإذا عزمت فتوكل على الله إنَ الله يحب المتوكلين)[19]، كما قال تعالى: (... وأمرهم شورى بينهم..)[20]، فالشورى واجبة على ولي الأمر، وعلى الحاكم أن يستشير قبل أن يقرر، حتى أن الرسول الكريم محمد (صلى الله عليه وآله وسلم) كان يقول للصحابة الكرام (أشيروا علي فقد أمرني ربي بالمشورة)[21]، على الرغم من أنه لم يكن بحاجة لا الشورى ولا للبيعة، لسبب بسيط هو أنه لا ينطق عن الهوى، وقد أقرها القرآن والرسول (صلى الله عليه وآله وسلم) رحمةً للأمة من بعده.

3. مبادئ وأحكام أخرى: ما جاء في الإسلام من مبادئ وقيم لو اعتمدت في بناء المجتمع والدولة لكان بالإمكان إزالة واستئصال كل الأزمات التي تواجه النظام السياسي، ومن ذلك أزمات بناء الدولة وبناء الأمة ـ الوحدة الوطنية ـ وأزمة المشاركة وأزمة التنمية وما إلى ذلك، ومن ذلك ما ورد في القرآن الكريم نصوص كثيرة تؤكد حسن التعامل والمجادلة بالحسنى فقد جاء قوله: (أدعُ إلى سبيل ربك بالحكمة والموعظة الحسنة وجادلهم بالتي هي أحسن...)[22]،

وقوله تعالى: (ولا تجادلوا أهل الكتاب إلا بالتي هي أحسن...)[23]، كما نهى القرآن الكريم بالمقابل عن الجدل بغير علم وبلا حجة لقوله تعالى: (... ومن الناس من يجادل في الله بغير علم ولا هدى ولا كتاب منير)[24]، كما أمر الله تعالى بإقامة العدل على كل المستويات كما جاء في قوله تعالى: (إن الله يأمر بالعدل والإحسان...)[25]، كما أكد القرآن الكريم في مواضع كثيرة حق الإنسان في الحياة والعيش، وقد أشار إلى عظمة انتهاك تلك الحقوق ومايترتب عليها، كما أكد ضرورة محاسبة الإنسان لنفسه قبل محاسبته لغيره وينبغي أن تقترن ممارسته لحقوقه بمراعاة حقوق الآخرين، فضلاً عن تأكيده على قيم الصدق والوفاء بالوعد والعهد والأمانة والحرص والشعور بالمسؤولية وإتقان العمل والتعاون والتعايش ونبذ الفرقة والانقسام وما إلى ذلك.

المطلب الثاني
مفهوم الديمقراطية وخصائصها ومقوماتها

أولاً: مفهوم الديمقراطية:

الديمقراطية مصطلح يوناني يتكون من مقطعين هما: (Demos) وتعني الشعب و(Crates) وتعني حكم، وبذلك تعني حكم الشعب، وهي بعبارة أخرى نظام الحكم الذي يستمد من الشعب أو من غالبيته[26]، وبالتالي فهي تعني: ممارسة الشعب للسلطة أو المشاركة فيها أو على الأقل التأثير فيها.

وفي الوقت الذي أصبحت الديمقراطية مطلباً تطمح كل الشعوب إلى تحقيقها، فأنها تعد بمثابة وسيلة لحماية حقوق الناس

وحرياتهم، وهي بذلك ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالحرية لا سيّما على مستوى العلاقة بين الحكام والمحكومين، فكما يقول العلامة الفرنسي (جورج بوردو): (إن الديمقراطية مرتبطة كفكرة وكواقع بالحرية... والديمقراطية هي: نظام الحكم الذي يهدف إلى إدخال الحرية في العلاقات السياسية، أي في العلاقة بين من يأمر ومن يطيع)[27].

وللديمقراطية مفاهيم وأنماط متعددة، ومن ذلك الديمقراطية الليبرالية، التفويضية، الاجتماعية، الصناعية، التداولية والديمقراطية التوافقية[28].

خلاصة القول أن مفهوم الديمقراطية يتمحور حول بناء علاقات بين القابضين على السلطة والمواطنين، على أساس ما ينظمه الدستور والقوانين التي تسمح للجميع بحرية التعبير عن الرأي والإختيار الحر والواعي.

ثانياً: خصائص الديمقراطية:

هناك من يرى إن الديمقراطية تتسم بخاصيتين أساسيتين هما:

1. **الديمقراطية نظام حكم يقوم على أسس دستورية:** الديمقراطية نظام حكم مقيد بدستور تتوافق على أحكامه القوى الفاعلة وتقبل الاحتكام إلى شرعيته، وينبغي أن تراعى المبادئ الديمقراطية في هذا الدستور، وهذه المبادئ هي أساس عمل المؤسسات الدستورية المنبثقة عنها، والديمقراطية الدستورية لها شروط ومقومات منها[29]:

أ. إقرار مبدأ المواطنة وعدها بمثابة مصدر حق المساواة

السياسية، وهذا الأمر يستدعي عدم استثناء أي من الشرائح أو الأقليات في المجتمع.

ب. صياغة دستور ديمقراطي يراعي اعتبارات ومطالب مختلف الانتماءات في المجتمع الواحد،

وهذا الدستور ينبغي أن يراعى فيه ما يأتي:

- تأسيس نظام حكم ديمقراطي مستقر يتأسس على وفاق المجتمع الدائم.
- تنظيم السلطات العامة في الدولة من خلال تحديد اختصاص كل سلطة وعلاقتها بالسلطات الأخرى.
- إيجاد ضمانات للحقوق والحريات العامة والخاصة لكل أفراد المجتمع.

2. **الديمقراطية المعاصرة منهج وليست عقيدة:** منهج تقتضيه ضرورة التعايش السلمي بين أفراد المجتمع وجماعاته، منهج يقوم على مبادئ ومؤسسات تمكن الجماعة السياسية من إدارة أوجه الاختلاف في الآراء وتباين المصالح بشكل سلمي، وبالتالي تمكن المجتمع من السيطرة على مصادر العنف ومنع الفتن والحروب الأهلية من الوقوع[30].

وهناك معايير خمسة ليس فقط للدلالة على وجود ممارسة ديمقراطية، بل على قياس المستوى الذي بلغته تلك الممارسة وهذه المعايير هي:

أ. المشاركة السياسية الفعالة في عملية اتخاذ القرارات الجماعية، وتقوم هذه المشاركة على إتاحة الفرص المتساوية

للمواطنين (الناخبين) التعبير عن آرائهم واختياراتهم وبيان الأسباب التي تجعلهم يفضلون خياراً على آخر.

ب. أن يكون صوت كل مواطن (ناخب) مساوياً لصوت غيره من المواطنين (الناخبين) لاسيّما عندما يكون القرار المطلوب اتخاذه قراراً خطيراً وهاماً تتوقف عليه الممارسة الديمقراطية.

ت. الفهم المستنير لمتخذي القرارات الديمقراطية، أي امتلاكهم المعرفة والدراية السياسية التي تتطلبها سلامة القرارات المطلوب اتخاذها.

ث. ضرورة التزام متخذي القرارات الديمقراطية الجماعية بجدول أعمال يمكنهم من تحديد الأولويات من القضايا والمسائل المطروحة، وتوجيه المناقشات باتجاه تلك الأولويات بغية حسمها.

ج. توسيع نطاق المشاركة من خلال توسيع تعريف المواطنة ومنح حقوق المشاركة لجميع مستحقيها.

ثالثاً: مقومات الديمقراطية:

ينبغي القول أن الديمقراطية على جاذبيتها ليست عصا سحرية، فلا يعني مجرد الإعلان عن تبنيها تنتفي كل مشاكل أبناء المجتمع وتتحقق كل مطالبهم وطموحاتهم، وبالتالي فهي ليست سوى وسيلة لبلوغ تلك الغايات بوسائل عقلانية[31]، على ذلك فالديمقراطية هي عملية بناء، وهي ممارسة قبل كل شيء، وبذلك فأن نجاحها يتطلب توافر مقومات وأسس أهمها: الوعي الثقافي والمستوى ألمعاشي الجيد للمواطنين والأهم توفر بيئة أمنة ومستقرة، ففي حال انعدام

أوتدني المستوى الثقافي في بلد ما تتحول الممارسة الديمقراطية إلى حالة من الفوضى ـ ما حصل في العراق لحظة سقوط نظام الحكم في العراق في 9 ـ 4 ـ 2003 أقرب مثال ـ، ويعزز هذا الحال شيوع حالة الفقر وتدني المستوى المعاشي للغالبية العظمى من الناس وكذا تردي الوضع الأمني وغياب الإستقرار الاجتماعي والسياسي.

خلاصة القول أن الديمقراطية لا تعني أن يمارس كل شخص حقوقه وحرياته بلا ضوابط وبلا حدود، بل أنها تعني الوعي بالحدود الموضوعة على التصرف[32]، وبالتالي فهي تعني ممارسة تلك الحقوق والحريات من منطلق الشعور بالمسؤولية والالتزام بالقواعد الدستورية والقانونية، واحترام النظام العام ومراعاة الآداب والقيم والأخلاق السائدة في المجتمع، مع ضرورة مراعاة حقوق وحريات الآخرين من منطلق القناعة بأن حرية كل فرد ينبغي أن تنتهي، عندما تبدأ حريات الآخرين، لذلك ينبغي التأكيد على أن لدرجة وعي المواطنين وثقافتهم أهمية قصوى في توسيع دائرة حقوقهم وحرياتهم.

المطلب الثالث
صور النُظم الديمقراطية

إذا كان الشعب هو الذي يمارس السلطة بنفسه ويقرر شؤونه وينُظم علاقاته الداخلية والخارجية، فعند ذاك سنكون بإزاء الصورة الأولى من صور النُظم الديمقراطية وهي (الديمقراطية المباشرة)، أما إذا كان الشعب يتولى مهمة انتخاب ممثلين ينوبون عنه في ممارسة السلطة، حينذاك نكون أمام ما يسمى بـ (الديمقراطية غير المباشرة) وهي الصورة الثانية، وهنالك صورة ثالثة تتوسط بين الصورتين

المذكورتين آنفاً، ففي الوقت الذي يقوم الشعب بانتخاب ممثلين ينوبون عنه في ممارسة السلطة، يحتفظ بذات الوقت لنفسه بممارسة صلاحيات معينة ويشارك في السلطة في حالات عدة، وعند ذاك نكون أمام ما يسمى بـ (الديمقراطية شبه المباشرة).

أولاً: الديمقراطية المباشرة:

تعني أن الشعب يمارس السلطة بنفسه، وقد طبق هذا النوع من الديمقراطية في دول المدن اليونانية القديمة، وعلى وجه الخصوص - أثينا ـ التي كان يجتمع مواطنوها في ساحة عامة وبشكل دوري ويناقشون أمورهم ويتخذون قرارات لإدارة شؤون مدينتهم، وقد عرفت هذه الاجتماعات بـ (الجمعية العامة أو الجمعية الشعبية) وتختار الأخيرة مجلساً مكوناً من (500) عضو ينوبون عن سكان المدينة في تسيير الشؤون العامة، ويكون هذا المجلس تحت رقابة الجمعية[33].

ولكن مما يؤخذ على تجربة أثينا في الديمقراطية المباشرة إن اجتماعات الجمعية كانت تقتصر على المواطنين من الرجال الأحرار، وبالتالي كان يتم استبعاد النساء والعبيد، فضلاً عن إن الاشتراك لم يكن إلزامياً، وبالتالي كان عدد كبير من هؤلاء الرجال الأحرار يتغيبون عن اجتماعات الجمعية، على ذلك يمكن القول أن هذا النظام لم يكن يجسد مشاركة كل سكان المدينة في إدارة شؤونها، وبالتالي فهو نظام تتحكم فيه الأقلية.

وعلى الرغم من أن هذا النظام يعد أكثر أنظمة الحكم ديمقراطية الناحية النظرية[34]، ولكن من الناحية الواقعية، أضحى تطبيقه في الوقت الحاضر أمراً مستحيلاً، وذلك بفعل تزايد عدد سكان كل دولة،

وتزايد مهام الأخيرة الداخلية والخارجية واستمرار تشابك العلاقات الاجتماعية والاقتصادية، فضلاً عن الأزمات والتحديات التي أضحت كل دولة غير قادرة على المفر منها، وكل ذلك يستدعي اتخاذ قرارات سريعة وحاسمة من قبل الأشخاص القابضين بالسلطة، لذا فقد انقرض هذا النظام ولم يعد له تطبيقاً في الوقت الحاضر سوى في بعض المقاطعات السويسرية الصغيرة[35].

ثانياً: الديمقراطية غير المباشرة (التمثيلية أو النيابية أو البرلمانية):

إن نظام الديمقراطية غير المباشرة أو التمثيلية أو النيابية أو البرلمانية هو المطبق حالياً في أغلب دول العالم، وتعني أن يقوم الشعب باختيار نواب (ممثلين) ينوبون عنه في ممارسة السلطة ولمدة محددة ليتسنى له إعادة اختيار الصالح منهم.

إن ممثلي الشعب يجتمعون في هيئة تسمى (البرلمان)، فمتى وأين نشأ البرلمان وكيف تطور وما اختصاصاته وكيف ومتى يمارسها؟ وما خصائص الديمقراطية النيابية؟ وما مزاياها وعيوبها؟ وماهية الانتخاب؟ وما أهم طرائق الانتخاب؟ هذا ما سنحاول الإجابة عليه في الصفحات الآتية:

1. **نشأة البرلمان وتطوره:** نشأ البرلمان أولاً في انكلترا وتطور خلال قرون عديدة، فعندما كان الملك يمارس سلطات مطلقة والى جانبه المجلس الكبير والذي يضم النبلاء وكبار رجال الدين يستشيرهم الملك إن شاء في قضايا معينة، ولكن حصل خلاف كبير بين الملك (جون) وأعضاء هذا المجلس، مما ادى الى نشوب حرب بين جيوش الطرفين انتصر فيها جيش المجلس الذي فرض على الملك

توقيع وثيقة (العهد الأعظم أو المكناكارتا) سنة 1215، وافق بموجبها الملك على استشارة المجلس في إدارة شؤون البلاد، وفي سنة 1265 طلب الملك انتخاب عضوين عن كل مدينة يحضرون اجتماعات المجلس ويتمتعون بذات الاختصاصات، التي يتمتع بها أعضاء المجلس من النبلاء الذين يتم تعيينهم في المجلس من قبل الملك أو بالوراثة، ومن ثم تحولت انكلترا بشكل نهائي من نظام الملكية المطلقة إلى ملكية مقيدة أو دستورية، أثر وقوع ثورة سنة 1688 التي تم فيها القضاء على حكم أسرة (آل ستيوارت)، وحلت محلها أسرة (أورانج) التي تم تقييدها بموجب وثيقة الحقوق الصادرة سنة 1689[36].

وفيما بعد أنفصل أعضاء المجلس المنتخب عن النبلاء في اجتماعاتهم، وبذلك أصبح هنالك مجلسان، أما الأول فهو مجلس اللوردات وهو مجلس (النبلاء)، أما الثانــي فهو مجلس العموم وهو من المنتخبين (نواب المدن) وكانت صلاحيات المجلسين متساوية حتى سنة 1911، حيث تم تقليص صلاحيات مجلس اللوردات التشريعية لحساب مجلس العموم، وفي سنة 1949 أضحى مجلس اللوردات دون صلاحيات فعلية وأصبح مجلساً فخرياً استشارياً، لاسيّما وأن عضويته لم تقتصر على النبلاء، وإنما دخلت فيه شخصيات قدمت للبلاد خدمات كبيرة[37].

على ذلك أضحى البرلمان الحالي في إنكلترا يتكون من مجلسين، هما مجلس اللوردات ومجلس العموم، ومنذ ذلك الحين بدأت تأخذ الكثير من النُظم السياسية في العالم بهذا النمط، أي أن برلماناتها تتكون من مجلسين وعلى وجه الحصر النُظم الاتحادية (الفدرالية)، إذ

يمثل أحدهما عموم الشعب بينما يمثل الآخر الوحدات المكونة لتلك النظم، وتختلف تلك المجالس من حيث طريقة التشكيل والاختصاصات من نظام سياسي لآخر.

2. **دورات البرلمان واختصاصاته:** يمارس البرلمان اختصاصاته خلال مدة انعقاده والتي تسمى (دورة برلمانية)، وهناك دورات برلمانية اعتيادية وأخرى استثنائية، أما الدورة الاعتيادية فيجتمع البرلمان فيها تلقائياً وتختلف مددها التي تسمى بـ (الفصول التشريعية) من نظام سياسي لآخر، أما الدورة الاستثنائية فأنها تعقد بدعوة وغالباً ما تكون من قبل رئيس الدولة، أوعلى وفق ما يحدده الدستور.

   أما ما يتعلق بالاختصاصات فكل البرلمانات تقوم بمهمتين أساسيتين هما: تشريع القوانين وإقرار الموازنة، أما التشريع فالبرلمان هو (هيئة تشريعية) بالدرجة الأساس، ويمر التشريع بمراحل هي: (الاقتراح، المناقشة، الإقرار، المصادقة ومن ثم النشر)، أما مهمة إقرار الموازنة، فيقوم البرلمان بإقرار الموازنة العامة للدولة التي تقترحها الحكومة (الهيئة التنفيذية).

   وهناك اختصاصات أخرى تمارسها البرلمانات تختلف من نظام سياسي لآخر حسب طبيعة النظام الدستوري في هذا البلد أو ذاك، وسنخوض في تفاصيل تلك الاختصاصات في الفصل الثاني.

3. **خصائص الديمقراطية النيابية والبرلمانية:** للديمقراطية غير المباشرة (النيابية ـ البرلمانية) خصائص تميزها عن غيرها من الطرائق أو النُظم الديمقراطية الأخرى ومن هذه الخصائص ما يأتي[38]:

أ. **وجود برلمان منتخب:** الأصل أن يكون البرلمان بمثابة مجلس ينتخب من قبل الشعب السياسي (الناخبون)، ولكن أضحت الكثير من برلمانات العالم تتكون من مجلسين ربما يكون كلاهما منتخبان أو أحدهما فقط منتخب والآخر معين، أو أن يكون مجلس منتخب بشكل مباشر من قبل الشعب والآخر منتخب بشكل غير مباشر.

ب. عضو المجلس النيابي يمثل عموم الشعب: ينبغي أن يمثل النائب ـ المنتخب من قبل عدد محدود من الشعب في دائرة انتخابية معينة ـ عموم الشعب، ولا يقتصر دوره على تمثيل دائرته أو ناخبيه.

ت. ينبغي أن تكون المدة النيابية محددة ويمكن تجديدها عن طريق الانتخاب.

ث. إسناد صلاحيات هامة للمجلس النيابي يقف في مقدمتها تشريع القوانين وإقرار الموازنة المالية السنوية، فضلاً عن صلاحيات أخرى تتباين من نظام سياسي إلى آخر.

4. مزايا وعيوب الديمقراطية النيابية: من **أهم مزايا** الديمقراطية النيابية مايأتي:

أ. لما كان النظام النيابي هو بمثابة نتاج لإرادة الشعب من خلال انتخابه لنوابه الذين ينوبون عنه، ويمثلون في ممارسة السلطة ولمدة محددة، فهو نظام ديمقراطي.

ب. بفعل عدم قدرة كل أو غالبية الشعب في ممارسة السلطة بصورة مباشرة، يعد النظام النيابي نظاماً واقعياً من خلال

حصر السلطة بيد مجموعة قليلة من ممثلي الشعب المنتخبين من قبلهم ويجسدون إرادتهم.

أما أهم عيوب هذا النظام فهي:

أ. ينتهي دور الشعب لحظة وضع ورقة الناخب في صندوق الاقتراع.

ب. اختزال الإرادة الشعبية بيد قلة من النواب قد يفضي إلى استغلال منصبهم، هذا لتحقيق مصالحهم الذاتية دون الالتفات لمصالح الناخبين الذين تسلقوا على أكتافهم.

ت. في معظم الأحوال لا يكون النظام النيابي تعبير عن إرادة الشعب الحقيقية بكل فئاته وانتماءاته، لا سيّما حينما تكون نسبة المشاركة في الانتخابات النيابية متدنية،هذا من جانب، ومن جانب آخر إذا كان النظام الانتخابي المعتمد هو نظام الأغلبية، فيتمخض عنه فوز نائب أونائبين الذين يتفوقون على أقرانهم بالأصوات، التي قد لاتمثل سوى نسبة (30 أو 40%) من أصوات الناخبين فقط، ويبقى (70 أو 60%) منهم دون تمثيل.

ث. وفيما يخص العملية التشريعية قد تصدر الكثير من القوانين من قبل ربع أو ثلث أعضاء المجلس النيابي، وعلى ذلك تكون تلك القوانين معبرة عن رأي أقلية من ممثلي الشعب[39].

5. **ماهية الانتخاب:** للتعرف على ماهية الانتخاب ينبغي تعريفه

والتعرض إلى تكييفه القانوني، ومن ثم معرفة الكيفية التي يتم على وفقها تحديد هيئة الناخبين. كما يأتي:

أ. **تعريف الانتخاب:** هو عملية اختيار المواطنين الذين تتوفر فيهم الشروط القانونية للأشخاص، الذين ينوبون عنهم في ممارسة السلطة.

ب. **التكييف القانوني للانتخاب:** هناك من يقول إن الانتخاب حق وهو ما يتوافق ومبدأ (السيادة الشعبية)، ووفقاً لذلك يكون للنائب المنتخب من قبل الشعب ممثلاً للأمة كله، وليس مجرد ممثل لدائرته الانتخابية أو للحزب الذي ينتمي إليه، أي إنه ليس وكيلاً عن ناخبيه بل هو وكيل عن الأمة، ويترتب على ذلك إنه ليس للناخبين الحق في إعطاء تعليمات إلى النائب وتكليفه بالاقتراع في البرلمان، على وجه معين يحددونه له، بل يبقى النائب حُراً في إبداء آرائه بالطريقة التي يراها متحرياً في ذلك مصلحة الأمة لا مصلحة دائرته الانتخابية.

وآخرون يرون إنه وظيفة اجتماعية وهو ما يتوافق ومبدأ (سيادة الأمة)، التي توزع السيادة بين مجموع الأفراد المكونين للأمة، ويعد كلاً منهم مالكاً لجزء من السيادة، كما يكون للنائب ممثلاً لجزء من السيادة، وهذا الجزء هو ذلك الذي يملكه ناخبوه، فللناخبين إعطاء تعليمات ملزمة لا يستطيع مخالفتها أو الخروج عليها عند التصويت، كما إنه يكون مسئولاً أمامهم عن تنفيذ وكالته، وللناخبين عزله وقتما شاءوا، في حين يرى فريق ثالث أنه سلطة قانونية تعطى للناخبين لتحقيق المصلحة العامة وذلك على أساس أن

القانون هو الذي يحدِد مضمون هذه السلطة وشروط استعمالها[40].

ت. **هيئة الناخبين:** وهم المواطنون الذين لهم حق المساهمة في الانتخاب وبتوافر الشروط التي تحددها قوانين الانتخاب.

لقد كانت بعض الشروط التي وضعتها بعض الدول بمثابة عراقيل أمام بعض المواطنين لحرمانهم من حق الانتخاب ومنها شرط العمر، فقد اشترطت بعض الدول أن يكون سن الرشد السياسي 20 عاماً ـ مثل تونس ولبنان ـ وشرط الجنس (حرمان النساء من الانتخاب)، فحتى الدول الأوربية والولايات المتحدة الأميركية لم تكن تسمح للمرأة بالتصويت أسوة بالرجل حتى بداية القرن العشرين، وقد كانت فنلندة أول دولة أوربية تسمح للمرأة في 1907/3/15 في المشاركة في التصويت، وهناك شرط العنصر وشرط الثروة وشرط التعليم وما إلى ذلك، وعلى ذلك يسمى هذا النوع من الانتخاب بالانتخاب أو الاقتراع المقيد.

أما الشروط التي تضعها قوانين الانتخاب في دول العالم، والتي تعد ضرورية منها شرط العمر وشرط الجنسية والأهلية العقلية فضلاً عن شرط التسجيل في سجلات الناخبين، وهذه الشروط ضرورية لضبط العملية الانتخابية وتقنينها وحتى لا تكون سائبة وفوضوية، وهذا النوع من الانتخاب يسمى بالانتخاب أو الاقتراع العام، لأن الشروط المذكورة ستسمح لعموم المواطنين المؤهلين دون تمييز للمشاركة في الانتخاب.

6. **نُظم (طرائق) الانتخاب:** تعد نُظم أو طرائق الانتخاب بمثابة عملية ترجمة للأصوات المدلى بها في الانتخابات العامة، إلى مقاعد نيابية تفوز بها الأحزاب والكتل والمرشحون المتنافسون[41]، على ذلك تعد تلك النُظم أو الطرائق بمثابة مفتاح لحصول متغيرات في الخارطة السياسية، لهذا البلد أو ذاك، وذلك لأنها تؤدي حتماً ـ في حال طبقت في ظل بيئة انتخابية سليمة، حرة ونزيهة، آمنة وشفافة ـ إلى ظهور أو تشكيل أحزاب جديدة وأفول أخرى عاملة، وصعود مرشحين جدد إلى سدة الحكم وسقوط آخرين، كما تسهم الطريقة الانتخابية المتبعة في البلد المعني في إقامة تحالفات جديدة وتفكك أخرى قائمة، والأهم إنها تسهم بشكل فاعل في إدارة الصراع السياسي بشكل سلمي، وبالمقابل قد يسهم النظام الانتخابي في تحديد سهولة أو تعقيد عملية التصويت للناخبين، ويؤثر حتماً على الأقليات والفئات المهمشة، كما بعض النُظم الانتخابية تشجع الطائفية، بينما يشجع نظام آخر أطراف معينة على التحدث بصوت واحد وقمع المعارضة، وأخيراً يمكن أن تؤثر النُظم الانتخابية على طريقة إدارة العملية الانتخابية وطريقة تصرف النخب السياسية، ما يساعد بالنتيجة على تحديد المناخ السياسي الأوسع[42].

هناك نظامان (طريقتان) أساسيان تتبعهما النُظم السياسية في الانتخاب، هما نظام الانتخاب بالأغلبية ونظام الانتخاب بالتمثيل النسبي، وبينهما نُظم أخرى مختلطة تجمع بين خصائص الاثنين[43].

أ. **نظام الانتخاب بالأغلبية:** في هذا النظام يعد المرشح فائزاً بالانتخاب في حالة حصوله على أصوات تفوق عدد أصوات المرشحين الآخرين، ويمكن أن يطبق هذا النظام في حالة

التصويت الفردي وكذلك التصويت على قائمة تتضمن انتخاب عدة نواب في منطقة واحدة، ولكن غالباً ما يطبق نظام الأغلبية في الدوائر الانتخابية الصغيرة، وبالتالي يتبع أسلوب التصويت الفردي في معظم الدول التي تأخذ بهذا النظام، كما في بريطانيا مثلاً،أما في حالة التصويت على قائمة فأن نظام الأغلبية أقل تطبيقاً، فقد طبقته تركيا في المدة (1950 ـ 1960)، وكانت تونس تعمل بهذا النظام لغاية إسقاط النظام في ثورة الياسمين التي نشبت نهاية العام 2010 وبداية العام 2011.

وتشترط بعض القوانين الانتخابية الحصول على أغلبية معينة من الأصوات لأجل الفوز (سواء أكان التصويت فردياً أم بالقائمة)، وقد تكون هذه الأغلبية نسبية أو مطلقة، وإذا لم يحصل أي من المرشحين على الأغلبية المطلوبة تعاد الانتخابات، لذا هناك نوعان هما: نظام الانتخاب بالأغلبية النسبية ـ وهو نظام ذو دور واحد،ونظام الانتخاب بالأغلبية المطلقة (50+1) وهو نظام ذو دورين[44].

مزايا نظام الانتخاب بالأغلبية:

- أنه نظام بسيط.
- يؤدي إلى استقرار الحكومات المنبثقة عنه.
- يستطيع الناخب الإدلاء بصوته عن معرفة تامة وأكيدة بجميع المرشحين خاصة إذا كان التصويت فردياً والمنطقة الانتخابية صغيرة.

- يفضي تطبيق هذا النظام إلى تقليص تأثير الأحزاب المتنافسة على آراء واتجاهات الناخبين.

عيوب نظام الانتخاب بالأغلبية:

- لا يمثل الشعب تمثيلاً حقيقياً، وذلك لأن من يتفوق من المرشحين على أقرانه في الأصوات يحصل على المقعد، حتى لوحصل على (30%) فقط من مجموع الأصوات.
- عدم عدالة النتائج الانتخابية التي يتمخض عنها تطبيق هذا النظام بفعل تشتت أصوات الناخبين أولاً، وحيازة ممثلي الأحزاب الكبيرة على المقاعد البرلمانية ثانياً، ومن ثم حرمان الأقليات والأحزاب الصغيرة منها ثالثاً.

ب. **نظام الانتخاب بالتمثيل النسبي:** يقوم هذا النظام على أساس إعطاء كل حزب او تجمع يمثل اتجاهاً أو فئةً معينة عدد من المقاعد النيابية يتناسب مع قوته العددية، وقد دعا للأخذ بهذا النظام (التمثيل النسبي)عدد من الكتاب والفقهاء، الذين يؤمنون بضرورة جعل المجالس التشريعية مرآة حقيقية تعكس صورة المجتمع بصورة صحيحة[45].

إن نظام التمثيل النسبي لا بد وإن يطبق مع أسلوب التصويت على أساس القائمة، والقوائم على نوعين: مغلقة ومفتوحة، أما القوائم المغلقة فيتم التصويت عليها كاملة بدون انتقاء، أما القائمة المفتوحة فيتم التصويت على مرشح أو عدد من المرشحين داخل القائمة، ويعتمد نظام القائمة حينما تكون المنطقة الانتخابية واسعة والمطلوب انتخاب عدة نواب، ولهذا تتقدم الأحزاب السياسية بقوائم تضم أسماء مرشحيها في كل منطقة انتخابية[46].

إن اعتماد نظام القوائم ـ التي تتضمن عدد من المرشحين ـ، يتطلب كيفية توزيع المقاعد البرلمانية بين تلك القوائم، ومن ثم بين المرشحين الواردة أسمائهم في تلك القوائم.

طرائق توزيع المقاعد النيابية بين القوائم :

لمعرفة توزيع المقاعد البرلمانية بين تلك القوائم ينبغي التمييز بين طريقتي هما:

أ. **طريقة التمثيل النسبي الكامل:** على وفق هذه الطريقة تحتسب أصوات جميع الناخبين في البلاد، وتقسم على عدد المقاعد النيابية التي يتكون منها المجلس، وناتج هذه القسمة هو المعدل الوطني أو ما يسمى بـ (القاسم الانتخابي)، فالقائمة الانتخابية التي تحصل على أصوات تعادل هذا المعدل يكون لها مقعداً نيابياً واحداً، وإن حصلت على ضعف المعدل يكون لها مقعدان وهكذا.

ولنفترض إن العدد الانتخابي الموحد هو (20,000) صوت ويتقدم حزب معين بقائمته في مناطق انتخابية عديدة، يحصل في الأولى على (50,000) صوت فينال مقعدين ويبقى له (10,000) صوت غير مستعملة، ويحصل الأمر ذاته في مناطق أخرى، أي يبقى لهذا الحزب أصوات غير مستعملة ولدى جمعها على المستوى الوطني، يتبين إن لهذا الحزب (100,000) صوت فيمنح مقابلها خمسة مقاعد نيابية إضافية، وهكذا بقية الأحزاب والقوائم.

ب ـ **طريقة التمثيل النسبي التقريبي (المحلي):** لتلافي بعض

عيوب طريقة التمثيل النسبي الكامل (الوطني)، ومن ذلك احتمال فوز الكثير من الأشخاص بمقاعد نيابية، دون أن يكون أحد من الناخبين قد انتخبهم بالأسم، لجأت بعض الدول إلى الأخذ بطريقة توزيع المقاعد النيابية على صعيد المناطق الانتخابية المحلية، فمثلاً منطقة انتخابية مطلوب فيها خمسة مقاعد (5 نواب) وأدلى (200000) ناخب بأصواتهم بصورة صحيحة، وقد تنافست في تلك المنطقة أربع قوائم انتخابية حصلت على الأصوات بالشكل الآتي:

حصلت القائمة (أ) على (86000) صوت، وحصلت القائمة (ب) على (56000) صوت، والقائمة (جـ) على (38000) صوت، والقائمة (د) على (20000) صوت، ولتوزيع المقاعد النيابية بين هذه القوائم، وبموجب الأصوات التي حصلت عليها كل واحدة منها هناك طرائق عدة منها:

*** ـ طريقة الباقي الأقوى[47] على وفق هذه الطريقة تقسم الأصوات الصحيحة على عدد المقاعد المطلوب (المخصصة) إشغالها في المنطقة الانتخابية فنحصل على (القاسم الانتخابي):**

200000 / 5 = 40000 القاسم الانتخابي

وبعد ذلك يتم تقسيم عدد الأصوات التي حصلت عليها كل قائمة على (القاسم الانتخابي) والناتج كما يأتي:

القائمة (أ)= 86000/ 40000= 2 مقعد ـ و6000 صوت بواقي.

القائمة (ب)= 56000/ 4000= 1 مقعد ـ و16000 صوت بواقي

القائمة (ج)= 38000/ 40000= صفر مقعد (أقل من القاسم الانتخابي) ـ 38000 صوت بواقي

القائمة (د) = 20000/ 40000= صفر مقعد (أقل من القاسم الانتخابي) ـ 20000 صوت بواقي

وهكذا تم توزيع (3) مقعد وبقي مقعدان، يتطلب توزيعهما على وفق قاعدة البواقي الاقوى، وكما يأتي:

- تمتلك القائمة (جـ) الباقي الأقوى (38000) صوت من بين القوائم فتحصل صوت مقعداً واحداً،
- تمتلك القائمة (د) التي يكون من نصيبها المقعد الخامس والأخير.

على ذلك حصلت بموجب هذه الطريقة القائمة (أ) على مقعدين، في حين حصلت القوائم (ب، ج، د) على مقعد واحد فقط لكل منهما، وبذلك تم توزيع (5) مقاعد للمنطقة الانتخابية.

** ـ **طريقة المعدل الأقوى:** يتم بموجب هذه الطريقة توزيع المقاعد المتبقية بعد العملية الحسابية الأولى السالفة الذكر، ومن ثم يتم بعد ذلك إضافة مقعد واحد إلى عدد المقاعد التي حصلت عليها سابقاً كل قائمة، بموجب خارج القسمة الانتخابي ونعطي مقعد واحد لكل قائمة لم تحصل على أي

مقعد، ثم نقوم بقسمة عدد الأصوات التي حصلت عليها سابقاً كل قائمة على عدد المقاعد (بعد إضافة مقعد واحد لكل منها)، وخارج القسمة هو الذي نطلق عليه (المعدل)، والقائمة التي يكون لها (بعد عملية القسمة هذه) أقوى معدل هي التي تحصل على مقعد إضافي، ونكرر عملية القسمة إلى أن يتم توزيع جميع المقاعد كما يأتي:

القائمة (أ)= 86000/ 2+1= 28666

القائمة (ب)= 56000/ 1+1= 28000

القائمة (ج)= 38000/ 0+1= 38000

القائمة (د)= 20000/ 0+1= 20000

أن أقوى معدل حصلت عليه القائمة (ج) لذا تنال مقعداً نيابياً واحداً، وبقي المقعد الخامس فيعطى للقائمة (أ) كونها هي صاحبة المعدل الأقوى، فتحصل على المقعد الخامس والأخير، فتكون النتيجة هي ثلاثة مقاعد للقائمة (أ) وواحد للقائمة (ب) ومقعد للقائمة (جـ)، ولم تحصل القائمة (د)على أي مقعد.

توزيع المقاعد النيابية بين مرشحي القوائم:

بعد أن عرفنا كيف يمكن يتم توزيع المقاعد على القوائم الانتخابية المتنافسة ينبغي أن نتعرف على كيفية توزيع المقاعد النيابية على المرشحين داخل القوائم، وهذه هي المرحلة الثانية من مراحل توزيع المقاعد.

فإذا كانت القوائم مفتوحة (أي يستطيع الناخب أن يأخذ من

كل قائمة الأسماء، التي يختارها بقدر ما مطلوب أو يُكون قائمة خاصة به، فيتم احتساب عدد الأصوات التي حصل عليها كل مرشح، ويكون المقعد الذي حصلت عليه القائمة من نصيب من ينال أكبر عدد من الأصوات مقارنةً بزملائه المرشحين في القائمة نفسها، وإذا حصلت القائمة على مقعدين فيعطى المقعد الثاني إلى من يلي المرشح الأول في عدد الأصوات، إلى أن ينتهي توزيع المقاعد التي حصلت عليها كل قائمة، ومن هنا نرى في الوقت الذي يتم تطبيق نظام التمثيل النسبي لتوزيع المقاعد النيابية بين القوائم، يتبع نظام الأغلبية في توزيع المقاعد النيابية بين مرشحي القائمة الواحدة، وهذا ما تم تطبيقه في النظام الانتخابي الذي جرى اعتماده في العراق في الانتخابات البرلمانية المنعقدة في 7 آذار/مارس 2010، وقد تكون الطريقة المعتمدة في توزيع تلك المقاعد، هو أن يترك الأمر للحزب صاحب القائمة المعنية بالأمر، وهذا ماحصل بالنسبة لتوزيع المقاعد التعويضية في العراق في الانتخابات المذكورة.

أما في حالة القوائم المغلقة، التي يصوت لها الناخب كما هي، فأن توزيع المقاعد يتحكم به واضعو القائمة ـ أي الحزب أو الكتلة ـ، فيعطى مثلاً المقعد الأول الذي تحصل عليه القائمة إلى من يَرد أسمه الأول في القائمة، ويعطى المقعد الثاني لمن يرد اسمه الثاني في القائمة وهكذا، وهو ما جرى اعتماده في الانتخابات التشريعية التي جرت في العراق في 15 كانون الثاني سنة 2005.

مزايا وعيوب نظام التمثيل النسبي:

على الرغم من ميزة نظام التمثيل النسبي الأساسية هي تحقيق العدالة نسبياً في توزيع المقاعد النيابية، وعلى الرغم من أنه يسمح بتمثيل جميع الاتجاهات والآراء والأفكار في البرلمان كل حسب ثقله، فأن عيبه الأساسي هو أنه يشجع على تعدد الأحزاب بل وظهور أحزاب صغيرة باستمرار، كما يسمح بتواجد تجمعات صغيرة ومتنافرة داخل البرلمان، ويؤدي بالتالي إلى عدم استقرار وزاري باستمرار بفعل عدم إمكانية حصول حزب ـ أو كتلة ـ لوحده على الأغلبية المطلقة من مقاعد البرلمان، ما يمكنه من تشكيل الحكومة لوحده ما يضطره للائتلاف مع أحزاب أو كتل أخرى.

ت. **نُظم أو طرائق مختلطة:** هناك بعض النُظم السياسية تأخذ بطرائق انتخابية تكون مختلطة تجمع بين خصائص النظامين الانتخابيين السابقين (الأغلبية والتمثيل النسبي)، فهناك النظام المختلط الميال إلى نظام الأغلبية الذي أخذت به اليابان منذ بدأت القرن الحالي، إذ إنها جعلت المناطق الانتخابية واسعة ومهيأة لانتخاب عدة نواب، ولكن الناخب لايصوت سوى لمرشح واحد، ويتم توزيع المقاعد فيما بعد عن طريق الأغلبية.

أما النظام الفرنسي فقد أخذ بالنظام المختلط الميال إلى نظام التمثيل النسبي، كما جاء في قانون الانتخاب الفرنسي لسنة1919، وعزَزَ هذا الاتجاه المختلط قانون سنة1951 الفرنسي الذي أخذ بنظام التمثيل النسبي، وبنفس الوقت أخذ بالأغلبية، أي منح أغلبية أصوات الناخبين جميع المقاعد، فعندما تتجاوز

قائمة أو مجموعة قوائم معاً نسبة الأغلبية المطلقة أي أكثر من نصف أصوات الناخبين، فأنها تنال جميع المقاعد المخصصة للمنطقة الانتخابية، وعندما تكون الأغلبية المطلقة لمجموعة من القوائم وليس لقائمة واحدة، فأن المقاعد توزع على القوائم باستخدام طريقة (المعدل الأقوى)، أما إذا لم تحصل أية قائمة أو مجموعة قوائم على الأغلبية المطلقة في الأصوات، عند ذاك يصار إلى تطبيق نظام التمثيل النسبي وتتبع في توزيع المقاعد طريقة (المعدل الأقوى)، ولكن أُلغي هذا النظام وحل محله في سنة 1988 نظام الأغلبية ذو الدورين.

أما ألمانيا الاتحادية فإنها أيضاً كانت تتبع نظام انتخابي مختلط متوازن، إذ يتم انتخاب نصف النواب بموجب نظام الأغلبية وبدور واحد في المناطق الصغيرة، ويتم انتخاب النصف الآخر من النواب بإتباع نظام التمثيل النسبي على مستوى المقاطعة أو الولاية، وكل ناخب يمتلك بطاقتين يستخدم الأولى للإدلاء بصوته في منطقته الصغيرة لاختيار المرشح الذي يريده، أما البطاقة الثانية فيستعملها لإعطاء صوته إلى القائمة الانتخابية التي يفضلها على مستوى الولاية.

على ذلك نجد أن النُظم السياسية المعاصرة تتبع طرائق متباينة في توزيع المقاعد النيابية، على وفق ماتراه نخبها السياسية ومشرعيها الذين يمثلون الشعب، وبما يفضي إلى تحقيق أقصى درجات العدالة.

7. **الإجراءات اللازمة لإجراء الانتخابات:** يتطلب إجراء العملية الانتخابية على الوجه الأكمل اتخاذ سلسلة من الإجراءات، وكلما كانت تلك

الإجراءات دقيقة ووفق ضوابط وقواعد عادلة وسليمة كلما تحققت درجة عالية من النزاهة للعملية المذكورة، ومن هذه الإجراءات بعضها تمهيدية تسبق تلك العملية، وأخرى ترافقها وتعقبها، وسنتعرض لكل منهما بشيء من الإيجاز.

1. **الإجراءات التمهيدية:** لإجراء العملية الانتخابية في بلد ما، تتخذ السلطة التنفيذية سلسلة من الإجراءات التي تصب في تسهيل إنجاز تلك العملية بشكل سلس وسليم وفي عموم أنحاء البلاد، وتوفر تلك الإجراءات الأجواء المناسبة التي تمكن كل من تتوافر فيهم شروط الانتخاب من ممارسة هذا الحق وفق التشريعات المعمول بها في الدولة المعنية، ومن هذه الإجراءات ما يأتي:

- **تحديد الدوائر الانتخابية:** جرت العادة على أن تأخذ النُظم السياسية بنظام تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية متعددة، ولكن الاستثناء الذي يرد على تلك القاعدة هو إن بعض النُظم السياسية تعمل بنظام الدائرة الانتخابية الواحدة، أي أن الدولة كلها منطقة انتخابية واحدة وهو ما أخذت به كل من ايطاليا الفاشية والبرتغال وإسرائيل وهولندا[48]، فضلاً على العراق الذي أخذ بهذا النظام في انتخابات الجمعية الوطنية بداية سنة 2005.

أما فيما يخص تقسيم الدوائر الانتخابية فيتم بطريقتين، أما الطريقة الأولى فيحدد الدستور أو القانون عدد النواب، وعندئذ يبقى هذا العدد ثابت كما يجري انتخاب هؤلاء الأعضاء من خلال دوائر انتخابية ثابتة، أو الطريقة الأخرى

فيخصص الدستور أو القانون نائباً لعدد معين من السكان، كما حصل في الدستور العراقي الصادر سنة2005، ثم يأتي تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية يتغير عددها تبعاً لتغير عدد السكان.

- **إعداد الجداول الانتخابية:** أن الهدف من إعداد جداول الناخبين هو بيان أسماء الأشخاص، الذي يحق لهم التصويت وتحديدهم بدقة قبل اليوم المحدد للانتخابات بمدة معينة، وينبغي أن يتم نشر تلك الجداول في أماكن معينة لضمان إطلاع الأفراد عليها وتمكينهم من الاعتراض على ما جاء فيها.

والاعتراض قد يكون سلبياً أو ايجابياً، أما الاعتراض السلبي فأنه يتعلق بحذف اسم شخص أو مجموعة أشخاص، لم تتوافر فيهم شروط الانتخاب المعمول بها في البلد المعني، أو إن هؤلاء الأشخاص مسجلون في أكثر من جدول انتخابي، أما الاعتراض الايجابي فأنه يتعلق بإضافة أسم شخص أو مجموعة أشخاص تتوافر فيهم شروط الانتخاب، ولم يتم درج أسمائهم في الجدول سهواً أو عمداً.

ولغرض إتمام عملية التصويت، ذهبت قوانين بعض الدول إلى إلزام الهيئة المشرفة على الانتخابات بصرف بطاقة انتخابية لكل ناخب مسجل في جدول الانتخابات، لكي تكون هذه البطاقة بمثابة تصريح للمشاركة في الاقتراع[49].

ب.الإجراءات المرافقة واللاحقة: هناك إجراءات عدة للعملية الانتخابية بعضها ترافقها وبعضها الآخر تكون لاحقة على إجرائها، ومن تلك الإجراءات ما يأتي:

- **سرية التصويت:** نصت المادة (21)الفقرة (3) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر سنة 1948على[50]: (إن إرادة الشعب هي مصدر سلطة الحكم، ويجب أن تتجلى هذه الإرادة من خلال انتخابات نزيهة تجري دورياً بالاقتراع العام وعلى قدم المساواة بين الناخبين وبالتصويت السري أو بحسب أي إجراء مماثل يضمن حرية التصويت)، كما نصت المادة (25) (ب)من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الصادر سنة 1966 على: (أن يَنتخب ويُنتخب في انتخابات نزيهة تجري دورياً بالاقتراع العام وعلى قدم المساواة بين الناخبين وبالتصويت السري، وتضمن التعبير عن إرادة الناخبين).

كما نصت الكثير من المواثيق والإعلانات الدولية والإقليمية على حق الانتخاب وضرورة ضمان ممارسة هذا الحق على أكمل وجه[51].

لذا تعد سرية التصويت من أهم ضمانات حرية الناخب في ممارسة حقه في اختيار من ينوب عنه في ممارسة السلطة دون حرج أو تحفظ أو حتى خوف أو وجل.

على ذلك ينبغي توفير جميع الإجراءات الأزمة لضمان سرية التصويت وتجاوز كل العقبات التي تحول دون ذلك، ولكن

تبقى هنا احتمالية بروز مشكلة الناخبين الأميين، فهؤلاء مضطرون للاستعانة بأشخاص آخرين لممارسة حقهم في التصويت ما يفضي إلى الطعن بهذا المبدأ على وجه الخصوص والطعن بسلامة الانتخابات على وجه الجملة.

• المساواة بين الناخبين: تتحقق المساواة بين الناخبين حينما تسري الشروط ذاتها على جميع أفراد المجتمع دون تمييز، فضلاً عن أن يكون لكل ناخب نصيباً مساوياً لغيره في الانتخاب، وهذا النصيب قد يكون اختيار نائب واحد تطبيقاً لقاعدة (one man one vote) واختيار عدة نواب حسب ما مطلوب في كل دائرة انتخابية[52].

فضلاً عن ما سبق فأن المساواة بين الناخبين تفترض تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية عادلة ومتكافئة، على أساس عدد السكان في كل منطقة.

وقد تذهب بعض النُظم السياسية عن طريق أجهزتها التنفيذية إلى التلاعب في تحديد الدوائر الانتخابية، حسبما تراه مناسباً لتوجهاتها وإستراتيجيتها في الحد من نفوذ أصوات المعارضة في بعض الدوائر، فتزيد أو تقلل من عدد المقاعد المخصصة لهذه الدائرة أو تلك لتحقيق غايات سياسية معينة ما يعد خرقاً لسلامة الانتخاب.

منع الضغط على الناخبين: لا ريب يواجه الناخبون في معظم النُظم السياسية في العالم ضغوط كثيرة، إذ تمارس الكثير من الأطراف والقوى الدولية والإقليمية والمحلية ذات النفوذ القوي ضغوطاً كبيرة على الناخبين، وذلك بغية إجبارهم على التصويت لصالح مرشحين

بعينهم، ويأتي ذلك من خلال استعمال أساليب ترغيبية وأخرى ترهيبية، فمع اقتراب العملية الانتخابية تشرع بعض تلك الأطراف والقوى بتقديم وعود للناخبين لتلبية حاجاتهم الضرورية، كما تلجأ ذات الأطراف أو أطراف أخرى بالمقابل إلى استعمال وسائل التهديد ضد الناخبين أو ضد مرشحين معينين بما في ذلك منعهم من ممارسة حقهم في الدعاية الانتخابية، في حين تبذل تلك الأطراف كل ما في وسعها بغية تسهيل مهمة مرشحين معينين دون غيرهم وتوفير سبل الدعاية لهم، وعقد الاجتماعات واستعمال المرافق العامة لمنشوراتهم وإعلاناتهم (ما يجري في العراق حالياً خير دليل على ذلك).

• **منع التزوير في الأصوات وتزييف نتائج الانتخابات:** لا شَّك أن التزوير في الأصوات يعد من أخطر وسائل تشويه الانتخابات ومصادرة حق الناخبين، بل والنيل من العملية الديمقراطية برمتها.

وللتزوير أوجه عدة، ومن ذلك التصويت أكثر من مرة لشخص واحد، أو إعطاءه صوته باسم شخص آخر، أو استعمال بطاقات انتخابية بأسماء وهمية،أو بإخفاء صناديق فيها بطاقات انتخابية أو إضافة بطاقات مزورة.

والإشكالية هنا تكمن في حال حصول مثل هذا التزوير وتمريره على الهيئة المشرفة على إدارة العملية الانتخابية، سيفضي لا محالة إلى فوز مرشحين ووصولهم إلى السلطة دون وجه حق، بل وعلى حساب مرشحين آخرين تمت إزاحتهم زوراً وبهتاناً، ما سينعكس سلباً على نتائج العملية الانتخابية، وبالنتيجة سيفضي هذا الأمر إلى اهتزاز الثقة المتبادلة بين الناخبين ونواب الشعب.

ولضمان سلامة إجراء العملية الانتخابية ولتفادي أي عملية تزوير أو تأثير أو ضغط على الناخبين أو المرشحين، ينبغي أن تكون الهيئة المشرفة على الانتخابات نزيهة ومستقلة وكفوءة وقادرة على اتخاذ جميع الإجراءات اللازمة لتحقيق تلك الغاية، ومن تلك الإجراءات منع وردع أية تجاوزات أو خروقات للقوانين التي تُنظم العملية الانتخابية من أية جهة كانت، فضلاً عن تمكين المرشحين ومندوبيهم من حضور جميع عمليات الاقتراع والفرز والعد، بما في ذلك فتح الصناديق والتدقيق في بطاقات الاقتراع وضمان سرية التصويت ومراقبة فرز الأصوات مع ضرورة حضور مراقبين دوليين ومحليين مستقلين ومحايدين لانجاز العملية بكل مراحلها وبكل نزاهة.

خلاصة القول إن هذه الإجراءات مجتمعة تمثل الأسس التي لا يجوز المساس بها أو الانتقاص منها تحت أية ذريعة كانت، ومن قبل أية جهة حكومية كانت أم غير حكومية، بل وعلى كل الأطراف المعنية العمل على حمايتها من أي اعتداء بأية صورة كانت، وذلك بغية ضمان الوصول إلى نتائج انتخابية حقيقية وعادلة، لا تضمن تمثيل الشعب تمثيلاً حقيقياً فحسب،بل تفضي إلى بناء مؤسسات سياسية ودستورية شرعية.

ثالثاً: الديمقراطية شبه المباشرة:

يجمع نظام الديمقراطية شبه المباشرة بين خصائص النظامين أو الصورتين المذكورتين آنفاً، نظام الديمقراطية المباشرة ونظام الديمقراطية غير المباشرة، وبالتالي يعد هذا النظام بمثابة حل وسط يمكن التوفيق من خلاله بين هذين النظامين، من خلال قيام الشعب

بانتخاب ممثلين ينوبون عنه في ممارسة السلطة، مع احتفاظه بممارسة صلاحيات معينة بدءاً بمراقبة تصرفات ممثليه ومحاسبتهم وعزلهم وانتهاءاً بعزل رئيس الجمهورية، ومن الإجراءات والصلاحيات التي يمارسها الشعب والتي تعد من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة ما يأتي:

1. **الاستفتاء[53] هو معرفة رأي الناخبين في قضية ما قبل البت بها نهائياً والاستفتاء على أنواع منها:** هناك مايسمى بالاستفتاء الدستوري إذ يتعلق بإقرار دستور أو تعديله، وهناك مايسمى بالاستفتاء السياسي ويتعلق بقضية سياسية كعقد معاهدة مهمة أو الدخول في حلف أو تجمع دولي أو إقليمي وما شابه، وهناك مايسمى بالاستفتاء التشريعي وهو الذي يتعلق بإقرار مشروع قانون ما أو مجموعة قوانين، وهناك مايسمى بالاستفتاء الشخصي وهو ظاهرة شائعة في دول العالم الثالث، إذ يجري معظم قادة تلك الدول استفتاء حول شخصهم على غرار ماحصل في فرنسا في عهد (نابليون بونابرت).

وقد أقرت الكثير من الدساتير المعاصرة مبدأ الاستفتاء الشعبي (الدستوري على وجه الخصوص، إقراره وتعديله من خلال عرضه على الشعب)، ومن ذلك كل من دستور السنغال والكاميرون والكابون الصادرة كلها سنة 1960، وكذلك الدساتير العربية الحديثة مثل دستور الصومال لسنة 1960 والدساتير المصرية للسنوات 1956، 1958، 1971، ودستور موريتانيا لسنة 1991، وجيبوتي لسنة 1992، واليمن لسنة 1994، والمغرب لسنة 1996، والسودان لسنة 1998[54]، وكذا الدستور العراقي الصادر سنة 2005.

2. **الاقتراح الشعبي:** على الرغم من وجود برلمان منتخب من قبل الشعب في هذا النظام يتولى مهمة التشريع، إلا إن الشعب- الناخبون منهم ـ أيضاً له الحق في إن يطلب من ممثليه تشريع قانون جديد في موضوع محدد، ويسمى هذا الإجراء بـ (الاقتراح الشعبي التشريعي)، تمييزاً له عن الاقتراح الشعبي الدستوري ذاك الذي ينص على تعديل أو ربما إلغاء وإقرار دستور جديد، ولا جرم كلاهما يستدعي توافر شروط،وهو ما اقره الدستور السويسري الاتحادي الصادر سنة 1874، ودستور سنة 1998، ولكن الأخير أجاز للناخبين الحق في الاقتراح الشعبي في المسائل الدستورية دون التشريعية (الفصل الثاني)، في حين أقرت دساتير المقاطعات مبدأ الاقتراح الشعبي في المسائل الدستورية والتشريعية[(55)]، كما أخذ كل من الدستور الصومالي لسنة 1960، والدستور الأرجنتيني لسنة 1994 بالاقتراح الشعبي التشريعي، كما أخذت معظم الولايات الأميركية بهذا الحق وذلك منذ بداية القرن العشرين.

3. **الاعتراض الشعبي:** يعطى هذا النظام (بموجب ما اقره دستور سويسرا الصادر سنة1998 م141) الحق للمواطنين ـ 50 ألف ناخب أو8 مقاطعات ـ، بأن يعترضوا على القوانين التي تصدرها الجمعية الاتحادية وخلال مدة معينة من صدورها، وفي هذه الحالة يجري استفتاء على الاعتراض المذكور، وكذلك دساتير المقاطعات،كما أخذ الدستور الإيطالي الصادر سنة 1948 (م75) بمبدأ الاعتراض الشعبي[(56)].

4. **الحل الشعبي:** يحق لعدد من الناخبين في بعض المقاطعات السويسرية طلب حل البرلمان وبشروط معينة أيضاً.

5. **عزل النائب:** يحق لعدد من الناخبين طلب عزل النائب أو عدد من النواب ويطرح هذا الأمر على الاستفتاء.

6. **عزل رئيس الجمهورية:** يحق لعدد من الناخبين أن يطلبوا عزل رئيس الجمهورية قبل انتهاء مدة رئاسته، فأن وافق البرلمان يطرح الموضوع على الاستفتاء الشعبي (دستور فايمر الألماني سنة 1919).

إن النظم الديمقراطية شبه المباشرة فيه مزايا كثيرة ولكنه صعب التطبيق، ذلك لأن هذا النظام يتطلب توافر درجة عالية من الوعي السياسي والقانوني والتطور، والأهم ينبغي أن يتوافر لدى الشعب شعور كبير بالمسؤولية، لذا لا نجد تطبيقاً لهذا النظام إلا في سويسرا وعلى مستوى المقاطعات فحسب وفي بعض الولايات الأميركية.

من كل ما تقدم نخلص إلى القول إن معيار ممارسة السلطة الذي كان يمكن اعتماده في المرحلة الماضية في تصنيف النُظم السياسية، لم يعد معياراً كافياً ووافياً، وذلك بفعل تحُول معظم النُظم السياسية الفردية والشمولية في العالم نحو الديمقراطية والتعدديَة، لا سيّما بعد انهيار النُظم الشيوعية والاشتراكية في الإتحاد السوفييتي وأوربا الشرقية، لذا فإن ما تبقى من النُظم الفردية في العالم يعد بمثابة شذوذ عن القاعدة، التي تفترض أن النُظم السياسية هي في الأعم الأغلب أنظمة ديمقراطية،على ذلك ينبغي تبني معياراً آخر يصلح لتصنيف تلك النظم.

هوامش الفصل الرابع

(1) أنظر كل من: عبد الغني بسيوني عبد الله، النُظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص185، كذلك: جورج بوردو، الدولة، مصدر سابق، ص23.

(2) صالح جواد الكاظم، مصدر سابق، ص13.

(3) القرآن الكريم: سورة البقرة، الآية 44.

(4) ثروت بدوي، مصدر سابق، ص190.

(5) M. Prelot:Institutions Politiques et Droit cons, 5eme ed, Paris, 1972 - p. 115.

(6) المادة 16 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 والدستور الألماني لسنة 1919 المعروف بدستور فايمر: للمزيد راجع كل من: صالح جواد الكاظم، مصدر سابق، ص15.

(7) Said EL-Najjar: Privatization & Structural Adjust ment in the Arab Countries (Washington, D.C; IMF, 1989, PP. 90 - 91.

(8) نقلاً عن: صالح جواد الكاظم، مصدر سابق، ص16.

(9) للمزيد راجع كل من: حميد حنون الساعدي، مصدر سابق، ص24. كذلك: حورية توفيق مجاهد، مصدر سابق، ص70.

(10) جاك ماريتان، الفرد والدولة، ترجمة:عبد الله أمين، بيروت، منشورات دار مكتبة الحياة، 1962، ص153.

(11) منذر الشاوي، نفس المصدر السابق، ص71.

(12) صالح جواد الكاظم، مصدر سابق، ص71

(13) القرآن الكريم: سورة الشعراء، الآيات 34 ـ 36.

(14) القرآن الكريم: سورة النمل، الآية32.

(15) بشير محمد الخضرا، النمط النبوي- الخليفي في القيادة السياسية العربية..والديمقراطية، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، 2005، ص149.

(16) القرآن الكريم: سورة الإسراء، الآية9.

(17) القرآن الكريم: سورة النحل، الآية 89.

(18) القرآن الكريم: سورة النساء، الآية59.

(19) القرآن الكريم: سورة آل عمران، الآية159.

(20) القرآن الكريم: سورة الشورى، الآية 38.

(21) للمزيد من التفصيل حول الشورى في القرآن والسنة النبوية وشمولية الشورى وتعددية أشكالها: راجع: بشير محمد الخضرا: مصدر سابق، ص150.

(22) القرآن الكريم: سورة النحل، الآية 125.

(23) القرآن الكريم: سورة النحل، الآية 25.

(24) القرآن الكريم: سورة الإسراء، الآية33.

(25) القرآن الكريم: سورة لقمان، الآية 20.

(26) جاك ماريتان، مصدر سابق، ص145.

(27) Georges Burdeu: La Democratie, 4eme ed, Paris 1966, p15.

(28) حسن لطيف الزبيدي، مصدر سابق، ص115.

(29) بشير محمد الخضرا، مصدر سابق، ص450.

(30) مجموعة باحثين: المسألة الديمقراطية في الوطن العربي، سلسلة كتب المستقبل العربي، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، 2000، ص448.

(31) كامل أبو جابر، البعد السياسي ـ الاجتماعي للديمقراطية، عمان، المجلة العربية للعلوم السياسية، 1992، ص82.

(32) عبدالله العروي، مفهوم الدولة، المركز الثقافي العربي، المغرب، الدار البيضاء، 1981، ص118.

(33) حورية توفيق مجاهد: مصدر سابق، ص34.

(34) كما إن برتراند راسل يعده أكثر النُظم ديمقراطية حتى بالمقارنة مع النُظم المعاصرة، للمزيد راجع: برتراند راسل، مصدر سابق، ص94.

(35) الأزهر بوعوني، الأنظمة السياسية والنظام السياسي التونسي، تونس، مركز النشر الجامعي2002،، ص20.

(36) موريس دوفرجيه، المؤسسات السياسية، مصدر سابق، ص128.

(37) إسماعيل الغزال، مصدر سابق، ص 189.

(38) عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، مطبعة الإسكندرية، 1961، ص148.

(39) للمزيد راجع:

Seymour Martin Lipset; Consensus and Conflict: Essays in Political Sociology, Published by Transaction Publishers, 1985, p; 142.

(40) عبد الغني بسيوني، النُظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص211.

(41) أندرو رينولدز وآخرون، أنواع النُظم الانتخابية، ترجمة ت. كرستنا خوشابا بتو، أربيل، مؤسسة موكرياني للبحوث والنشر2007،، ص23.

(42) المصدر السابق، ص25.

(43) لمزيد من التفصيل حول أنواع النُظم الانتخابية: راجع أندرو رينولدز وآخرون: المصدر السابق، ص57.

(44) أخذت الولايات المتحدة الأميركية وبريطانيا بنظام الدور الواحد، وهذا النظام يلاءم الأنظمة السياسية ذات الثنائية الحزبية، في حين أخذت فرنسا بنظام الدورين منذ الثورة الفرنسية حتى سنة 1945وعادت إليه سنة 1988.

(45) عبد الغني بسيوني، النُظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص228.

(46) عصمت عبدالله الشيخ، النُظم السياسية، جامعة حلوان، كلية الحقوق، ط2، 1999، ص238.

(47) يؤكد موريس دوفرجيه إن مسألة الباقي الأقوى هي من أصعب المسائل التي تطرحها طريقة التمثيل النسبي للمزيد راجع: للمؤلف المذكور: المؤسسات السياسية، مصدر سابق، ص97.

(48) نعمان احمد الخطيب، مصدر سابق، ص303.

(49) المصدر السابق، ص 307.

(50) أمير موسى، حقوق الإنسان، مدخل إلى وعي حقوقي، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، ط 1، 1994، ص 181.

(51) المصدر السابق، ص 193.

(52) نعمان الخطيب، مصدر سابق، ص 311.

(53) ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، في موسوعة القضاء والفقه للدول العربية، القاهرة، الدار العربية للموسوعات، 1985 .

(54) حميد حنون الساعدي، مصدر سابق، ص49.

(55) جورج آرثر، الحكومة الاتحادية في سويسرا، نقلاً عن: حميد حنون الساعدي، مصدر سابق، ص47.

(56) يوسف كوران، التنظيم الدستوري للمجتمعات التعددية في الدول الديمقراطية، السليمانية ـ مركز كردستان للدراسات الإستراتيجية، 2010، ص20

الفصل الخامس

تصنيف النُظم السياسية
على أساس مبدأ الفصل بين السلطات

تمهيد

يَنصرِف مفهوم الفصل بين السلطات إلى وجود سلطات ثلاث، وهذه السلطات هي كل من السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية، أما السلطة التشريعية فهي تلك التي تقوم بمهمة تشريع القوانين، في حين تتولى السلطة التنفيذية مهمة تنفيذ تلك القوانين، على أن تقوم السلطة القضائية بمهمة تفسير وتطبيق القوانين.

ويعود الحديث عن فكرة الفصل بين السلطات إلى عهد الفلاسفة الإغريق وعلى وجه الخصوص (أرسطو)، والذي وضح وجود عناصر ثلاث ـ سلطات ثلاث ـ في الدولة الدستورية تتميز على أساس ماتقوم به من وظائف، وهذه العناصر هي:

- الجمعية العمومية وتمثل السلطة التشريعية وتتولى مهمة تشريع القوانين وعقد المعاهدات

  وإعلان الحرب وما إلى ذلك.

- هيئة الحكام وتمثل السلطة التنفيذية.

• المحاكم وتمثل السلطة القضائية ومهمتها تحقيق العدالة[1].

وقد عاد الحديث عن تعدد السلطات أو الهيئات بعد غياب طويل في القرن السابع عشر لغرض محاربة استبداد الملوك والقضاء على أنظمة الحكم المطلق وتوزيع وظائف الدولة على هيئات منفصلة تستقل كل منها عن الأخرى، فبعد أن تحدث الفيلسوف الانكليزي (جون لوك 1632 ـ 1704) عن ضرورة استقلال الهيئة التشريعية عن الهيئة التنفيذية،جاء الفقيه الفرنسي (مونتسكيو1689 ـ 1755) ليعد بمثابة الأب الروحي لنظرية الفصل بين السلطات وذلك حينما عرضها في كتابه (روح القوانين)، وقد أخذت بهذه النظرية الكثير من الدساتير والإعلانات والمواثيق في العالم، ومن ذلك الدستور الأميركي الصادر سنة 1787، وإعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادر سنة 1789 بعد قيام الثورة في فرنسا ومن ثم الدستور الفرنسي الصادر سنة 1791[2].

ومع مرور الوقت أخذت معظم النُظم السياسية في العالم بمبدأ الفصل بين السلطات وأقرته في دساتيرها، وذلك لما يتميز به هذا المبدأ وما يحققه من نتائج وعلى وجه التحديد ضمان مبدأ الشرعية ومنع الاستبداد وصيانة الحقوق والحريات، وعلى ذلك أضحى هذا المبدأ معياراً لتصنيف النُظم السياسية المعاصرة.

المبحث الأول

النظام البرلماني

نتناول في هذا المبحث خصائص النظام البرلماني على وجه الجملة في المطلب الأول، على أن نتناول في المطلب الثاني مؤسسات النظام البرلماني في بريطانيا كأنموذج.

المطلب الأول
خصائص النظام البرلماني

للنظام البرلماني خصائص وسمات تميزه عن غيره من النُظم السياسية الأخرى ومن أبرزها ما يأتي:

أولاً: النظام البرلماني يمكن أن يكون ملكياً أو جمهورياً:

على الرغم من أن النظام البرلماني كان قد نشأ وتطور أساساً في دولة مَلَكية (انكلترا)، إذ تَحوَل النظام الانكليزي وعبر حقب زمنية طويلة من ملكية مطلقة يجمع الملك فيها السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية بين يديه إلى مَلَكية مقيدة يتولى السلطة الفعلية فيها البرلمان بعبارة أدق مجلس العموم المنتخب دون مجلس اللوردات المُعَين[3]، لكن هذا النظام أضحى قابل للتطبيق في الدول الملكية

والدول الجمهورية على السواء خلافاً للأنظمة الرئاسية والمختلطة التي تكون أنظمة جمهورية حصراً، وإذا كان النظام ملكياً يتولى الملك منصبه بالوراثة، أما إذا كان النظام جمهورياً يتم انتخاب رئيس الجمهورية من قبل البرلمان.

ثانياً: صلاحيات رئيس الدولة محدودة:

لا يمارس رئيس الدولة ـ سواء أكان ملكاً يتولى منصبه بالوراثة أم رئيس جمهورية يتم انتخابه من قبل البرلمان ـ سوى صلاحيات محدودة، وعلى ذلك فأنه غير مسئول، لأنه لايباشر الحكم بنفسه، وهو بمثابة رمز لوحدة الدولة وسيادتها، وهو في أغلب النُظم البرلمانية يمارس دور الحَكم بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وتوجيه النصح والإرشاد لهما[4]، كما هو الحال في انكلترا الموطن الأصلي لنشأة النظام البرلماني.

وعلى الرغم من إن رئيس الدولة في النظام البرلماني يعد غير مسئول سياسياً لان من يمارس السلطة الفعلية (هو رئيس الوزراء) وهو المسئول أمام البرلمان، لكن هناك رأي يعارض هذا الواقع مفاده: إن لرئيس الدولة صلاحيات كثيرة يمارسها في ميدان السلطة التنفيذية: كحق تسمية رئيس الوزراء وإقالة الوزارة علاوة على كونه صمام الأمان في الحفاظ على التوازن بين السلطات، كما إن له صلاحيات تشريعية كحق الاعتراض على القوانين وحق المصادقة عليها قبل إصدارها، فضلاً عن حقه في دعوة البرلمان إلى الانعقاد[5].

ولكن واقع الحال يُدلِل على أن الصلاحيات المذكورة ما هي إلا صلاحيات رسمية وشكلية ليس إلا، فحق تسمية رئيس الوزراء ما هو إلا

تحصيل حاصل،ذلك لأن العادة جرت في النُظم البرلمانية أن يكلف زعيم الحزب الحائز على أغلبية المقاعد في البرلمان بتشكيل الحكومة، كما إن إقالة الحكومة تتم بناءً على طلب يقدمه البرلمان إلى رئيس الدولة بعد التصويت على سحب الثقة من الحكومة، كما إن حل البرلمان لا يتم إلا بعد تقديم طلب من رئيس الوزراء، أما حق الاعتراض على القوانين والمصادقة عليها ما هي إلا إجراءات شكلية ومحدودة.

والواقع يؤكد إن النُظم البرلمانية الجمهورية يكون فيها رئيس الجمهورية مسئول أمام البرلمان الذي ينتخبه، ومع إن مسئوليته محدودة بحكم محدودية صلاحياته، ولكنها أكبر من مسئولية الملك في النُظم البرلمانية الملكية.

ثالثاً: ثنائية السلطة التنفيذية:

في النظام البرلماني تنقسم السلطة التنفيذية إلى هيئتين، أما الهيئة الأولى فهي هيئة رئاسة الدولة، أما الهيئة الثانية فتتمثل بمجلس الوزراء ـ رئيس الوزراء والوزراء ـ وهنا يتميز هذا النظام عن كل من النظامين الرئاسي ونظام الجمعية كونهما يتسمان بوحدانية السلطة التنفيذية، وعلى الرغم من أن النظام المختلط يشترك مع النظام البرلماني بوجود رئاسة دولة ـ رئيس جمهورية ـ ورئاسة وزراء، ولكن ما يميز النظام المختلط هو أرجحية كفة رئاسة الدولة على حساب رئاسة الوزراء خلافاً للنظام البرلماني.

رابعاً: إسناد صلاحيات هامة إلى البرلمان:

تشترك جميع النُظم البرلمانية في إسناد صلاحيات هامة إلى البرلمان، كما تشترك تلك النُظم أيضاً في تغليب خيار برلمان ذو

مجلسين سواء أكانت الدولة مركزية أم لا مركزية أم اتحادية فدرالية، متقدمة أو نامية، لكنها تختلف في تقدير الصلاحيات المخولة لكلا المجلسين، ففي حين تكرس بعض الدساتير ظاهرة المجلسين المتساويين يعطي بعضها الآخر الغلبة لأحدهما على حساب الآخر[6].

وعلى وجه الجملة يمارس البرلمان في النظام البرلماني صلاحيات واسعة وهامة، ففضلاً عن التشريع وإقرار الموازنة، يتولى البرلمان مهمة انتخاب رئيس الجمهورية ـ في حالة كون النظام جمهوري ـ كما يقوم بمنح الثقة للحكومة ومن ثم يمارس الرقابة السياسية على أعمالها وله الحق في سحب الثقة منها، كما يمارس صلاحيات أخرى تختلف من نظام سياسي لآخر وعلى وفق ما يقره الدستور.

خامساً: رئيس الوزراء هو المسئول التنفيذي:

في كل النُظم البرلمانية يكلِف رئيس الدولة ـ رئيس جمهورية أو ملك ـ زعيم أو مرشح الحزب أو الكتلة الحائزة على أغلبية المقاعد المطلقة (50+1) في البرلمان بتشكيل الحكومة ويقوم الأخير بمهمة اختيار وزرائه من نفس الحزب أو التيار الذي ينتمي إليه، ولكن هذا ما يحصل في بريطانيا بفعل وجود نظام الثنائية الحزبية، أما في النُظم السياسية ذات التعددية الحزبية فمن النادر أن يحصل حزب أو تيار على الأغلبية المطلقة، بل يحصل على أغلبية بسيطة، وبالتالي ينبغي أن يقوم الشخص المعني بتشكيل الحكومة بالائتلاف مع حزب أو تيار آخر وبذلك تكون الحكومة ائتلافية، وفي كل الأحوال يتولى رئيس الوزراء مسئولية مباشرة المهام التنفيذية بشكل كامل، فضلاً على المسئولية في إعداد وتوجيه ورسم السياساتين الداخلية والخارجية، وفي الوقت

الذي يكون مسئول ـ مع حكومته ـ أمام البرلمان، فله الحق في تقديم طلب إلى رئيس الدولة يقضي بحل البرلمان.

سادساً: الوزراء هم أعضاء في البرلمان:

الأصل في النظام البرلماني أن يكون الوزراء من أعضاء البرلمان، الأمر الذي يعزز التداخل والتعاون بين الهيئتين التشريعية والتنفيذية، كما في بريطانيا والكويت[7]، ولكن لما كان هذا الأمر يقلل من أهمية التوازن والتأثير المتبادل بين هاتين الهيئتين،لذا أقرت معظم النُظم البرلمانية المعاصرة بضرورة أن يكون الوزراء من خارج البرلمان، وإن اقتضت الضرورة اختيار وزير أو عدد من الوزراء من أعضاء البرلمان فينبغي أن يتخلى هؤلاء عن عضويتهم تلك، كما في العراق حالياً.

سابعاً: السلطتان التشريعية والتنفيذية متوازنتان:

في النظام البرلماني تكون السلطتان التشريعية والتنفيذية متوازنتان، إذ إن لكل منهما سلاح تشهره بوجه الأخرى عند الحاجة.

فللسلطة التشريعية (البرلمان) التي تتولى مهمة منح الثقة للسلطة التنفيذية

(الحكومة)، الحق في مراقبتها ومحاسبتها إلى الحد الذي تستطيع أن تسحب الثقة منها وإسقاطها[8]، وبالمقابل ـ وكي لا يستأثر البرلمان بهذا السلاح ـ أعطى النظام البرلماني للحكومة الحق في حل البرلمان بعد تقديم طلب من رئيس الوزراء إلى رئيس الدولة (ملك أو رئيس جمهورية)، وذلك كي يتحقق نوع من التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية[9].

خلاصة القول أن تلك الخصائص التي تتسم بها معظم النُظم

البرلمانية قد لاتلتزم بحذافيرها بعض تلك النظم، وتأخذ ببعضها الآخر بما يتوافق مع ظروفها وأوضاعها السياسية، فعلى سبيل المثال لم تعد الكثير من تلك النُظم تتقيد بضرورة أن يكون أعضاء الحكومة من أعضاء البرلمان كما هو معمول في بريطانيا الموطن الأصلي لنشأة وتطور النظام البرلماني.

المطلب الثاني
هيئات (مؤسسات) النظام البرلماني البريطاني

أولاً: الملك: بعد أن تم تقييد سلطات وصلاحيات الملك المطلقة في بريطانيا ـ كما أسلفنا ـ إلى الحد الذي أضحى مجرد رمز للوحدة الوطنية فهو (يملك ولا يحكم) على الرغم من ممارسته لصلاحيات عدة ولكنها تعد صلاحيات رسمية وشكلية فحسب،ومن هذه الصلاحيات(10):

1. المصادقة على القوانين التي يصدرها البرلمان.
2. تكليف زعيم حزب الأغلبية البرلمانية بتشكيل الحكومة والمصادقة عليها وكذا المصادقة على سحب الثقة منها من قبل البرلمان.
3. الموافقة على طلب رئيس الحكومة بحل البرلمان.
4. افتتاح دورات البرلمان ودعوته للانعقاد.
5. إلقاء خطاب العرش المُعد من قبل الوزارة.
6. حق العفو
7. منح ألقاب الشرف.
8. تعيين تسعة من اللوردات كأعضاء في محكمة الاستئناف الكبرى.

9. قيادة القوات المسلحة وعقد معاهدات التحالف وإعلان الحرب وترأس المجلس الخاص[11].

10. والأهم من كل ذلك يقوم الملك بمهمة المرشد والناصِح لكلا السلطتين التشريعية والتنفيذية ـ البرلمان والحكومة.

ولكن كل تلك الصلاحيات تعد رسمية وشكلية كما قلنا، فالمصادقة على القوانين يعد إجراء روتيني، ومهمة تشكيل الحكومة تقوم على أساس أن الملك يكون مجبر على تكليف زعيم الحزب الحائز على أكثر من نصف مقاعد مجلس العموم في البرلمان ـ الأغلبية المطلقة ـ للقيام بهذه المهمة، وحتى دعوة البرلمان للانعقاد تتم بشكل آلي، كما أن الموافقة على حل البرلمان وسحب الثقة من الحكومة هي مجرد موافقات شكلية، فضلاً على أن قيادة القوات المسلحة وعقد المعاهدات وإعلان الحرب تعود من الناحية الفعلية إلى رئيس مجلس الوزراء.

ولما كانت صلاحيات الملك البريطاني ـ أو الملكة حالياً ـ تعد رسمية وشكلية، لذا يترتب على ذلك عدم تحمله ـ أو تحملها ـ أية مسئولية،والمسئولية تقع على عاتق رئيس الوزراء وحكومته، لأنه هو الذي يتولى ممارسة الصلاحيات التنفيذية الفعلية.

ثانياً: البرلمان: يتكون البرلمان البريطاني من مجلسين هما: مجلس اللوردات ومجلس العموم، أما مجلس اللوردات فقد أضحى الآن مجلساً استشارياً،أم مجلس العموم فهو الذي يمارس سلطة التشريع والرقابة.

1. **مجلس اللوردات:** يضم هذا المجلس النبلاء من أقارب الملك الذين يتولون مناصبهم بالوراثة، ويعين الملك تسعة منهم لتشكيل

محكمة استئناف كبرى في المملكة[12]، فضلاً عن كبار رجال الدين من الكنيسة الرسمية للمملكة،ومن ثم تم تعيين عدد من الأشخاص مدى الحياة في هذا المجلس وممن قدموا خدمات جليلة للمملكة تكريماً لجهودهم، لذا أضحى عدد أعضاء المجلس يتجاوز حالياً الألف، ولكن لايحضر الاجتماعات أكثر من 40 ـ 50 عضواً، ويشارك أعضاء هذا المجلس في مناقشة مشاريع القوانين ولكنهم لا يمتلكون حق التصويت عليها[13].

2. **مجلس العموم:** يُنتخب أعضاء هذا المجلس مباشرة من قبل الشعب لمدة (5) سنوات، والنظام الانتخابي المتبع في بريطانيا هو نظام الانتخاب بالأغلبية النسبية (ترشيح فردي ودوائر انتخابية صغيرة)، ويمارس مجلس العموم صلاحية التشريع وإقرار الميزانية وفي الوقت الذي يصوت هذا المجلس على تشكيل الحكومة ـ منح الثقة ـ يمارس الرقابة السياسية على أعمالها عن طريق (السؤال والاستجواب والتحقيق)، ويصل الأمر إلى حد سحب الثقة منها وإسقاطها[14].

يستدل من ذلك أنه على الرغم من أن البرلمان البريطاني يتكون من مجلسين هما مجلس اللوردات ومجلس العموم، فأن الأول هو مجرد مجلس أرستقراطي استشاري وبالتالي فهو لايعد جزءاً من السلطة التشريعية التي أوكلت إلى مجلس العموم باعتباره يضم ممثلي الشعب المنتخبين، وهذا الأخير هو الذي يمارس الصلاحيات الأخرى التي ذكرناها.

ثالثاً: الحكومة: يقوم رئيس الحزب الحائز على الأغلبية المطلقة في مجلس العموم ـ البرلمان ـ بتشكيل الحكومة ـ بتكليف من قبل

الملك ـ ويكون هو رئيسها (رئيس الوزارء) ويكون الوزراء من الحزب ذاته وممن هم أعضاء في البرلمان أيضاً، وتتمتع الحكومة بسلطات واسعة فهي المسؤولة عن إدارة جميع الشؤون الداخلية والخارجية، ولرئيس الوزراء الحق في تقديم طلب إلى الملك يقضي بحل البرلمان لتحقيق التوازن بين البرلمان والحكومة[15]، ولكن من النادر أن يلجأ رئيس الوزراء لهذا الإجراء، وذلك لأنه ليس من المعقول أن يضحي بالأغلبية المطلقة التي حصل عليها بالانتخابات التي مكنته من أن يتولى مهمته في تشكيل الحكومة لأن هذا الإجراء قد يفضي إلى سقوط حكومته أيضاً في حال حصل الحزب المعارض على الأغلبية المطلقة، إلا إذا كان ضامناً الحصول على أغلبية مريحة.

وتتكون الحكومة (مجلس الوزراء) فضلاً عن رئيس الوزراء الذي يعد أعظم الشخصيات شأناً في بريطانيا، الوزراء ذوو الحقائب الذين يتولى رئيس الوزراء تسميتهم وعددهم عشرون وبكل تأكيد ينتمي كل هؤلاء ـ في أغلب الأحوال ـ إلى حزب واحد بحكم نظام الثنائية الحزبية والنظام الانتخابي وبالتالي فهم يشكلون مجموعة متماسكة ويحضون بثقة البرلمان الذي يهيمن حزبهم على غالبية مقاعده، وهناك الوزراء بلا حقيبة وزارية ويعهد إليهم رئيس الوزراء مهام شتى، ويضاف إلى أولئك وهؤلاء سكرتيرو الدولة ومعاونيهم[16].

على ذلك فالحكومة في بريطانيا تتصرف بثقة اعتماداً على تلك الحقيقة، وبذلك هنالك اعتقاد بقوة الحكومة وضعف البرلمان، وذلك يعود إلى هيمنة الحزب الحاكم على الهيئتين التشريعية والتنفيذية ـ البرلمان والحكومة ـ.

المبحث الثاني

النظام الرئاسي

نتناول في هذا المبحث كل من خصائص النظام الرئاسي على وجه الإجمال ومؤسسات النظام الرئاسي في الولايات المتحدة الأميركية في مطلبين.

المطلب الأول
خصائص النظام الرئاسي

يتميز النظام الرئاسي بخصائص عدة يتميز بها عن النُظم السياسية الأخرى القائمة على مبدأ الفصل بين السلطات،ومن تلك الخصائص:

أولاً: النظام الرئاسي لا يطبق إلا في النُظم الجمهورية: إن الأساس في هذا النظام هو انتخاب رئيس الجمهورية من قبل الشعب، وبالتالي لايصلح للتطبيق إلا في النُظم الجمهورية[17]، على خلاف النُظم البرلمانية التي قد تكون ملكية أو جمهورية.

ثانياً: رئيس الجمهورية هو رئيس الحكومة: يتولى رئيس الجمهورية المنتخب رئاسة السلطة التنفيذية وهو رئيس الحكومة والوزراء هم

مساعدون له يعينون من قبله ـ بالتشاور مجلس الشيوخ ـ ومسئولون أمامه فقط[18]، وبالتالي ما يميز هذا النظام هو عدم وجود رئيس وزراء او مجلس وزراء كما هو الحال في النظامين البرلماني والمختلط.

ثالثاً: صلاحيات رئيس الجمهورية واسعة: لما كان رئيس الجمهورية منتخباً من قبل الشعب بشكل مباشر أو غير مباشر،فهو يمارس صلاحيات واسعة على خلاف النظام البرلماني ونظام حكم الجمعية، ويشترك معه في هذه الخاصية النظام المختلط.

رابعاً: الفصل التام بين السلطات[19]: يتميز النظام الرئاسي عن النظامين البرلماني وحكم الجمعية ـ مع أنه يشترك مع النظام المختلط ـ بأن ينتخب رئيس الجمهورية من قبل الشعب وذلك بغية خلق توازن بين الهيئتين ـ السلطتين ـ التنفيذية والتشريعية كونها منتخبة من قبل الشعب أيضاً، وهذا التوازن يقابله عدم تدخل أي من الهيئتين في شؤون الأخرى وبالتالي لا يوجد تأثير متبادل بين هيئات السلطة في هذا النظام،على خلاف كل النُظم الأخرى-البرلماني والجمعية والمختلط ـ وبذلك تحقق الفصل التام والحاد بين السلطات الثلاث، ولكن هذا لا يعني عدم وجود تعاون بين تلك الهيئات في عدة مجالات هذا من الناحية الدستورية، أما من الناحية الواقعية العملية فالأمر سنجده مختلف حينما نتناول تطبيق هذا النظام في الولايات المتحدة الأميركية.

المطلب الثاني
هيئات (مؤسسات ـ سلطات) النظام الرئاسي
في الولايات المتحدة[20]

أولاً: الهيئة ـ السلطة ـ التنفيذية: نصّت المادة الثانية من الدستور الأمريكي الصادر سنة1787على ما يأتي[21]: (تخول السلطة التنفيذية لرئيس الولايات المتحدة الأميركية وهو يشغل منصبه أربع سنين ـ قابلة للتجديد مرة واحدة ـ ويُنتخب معه نائب الرئيس...)[22]، ويساعد الرئيس عدد من الوزراء يتم تعيينهم من قبله بالتشاور مع مجلس الشيوخ وهم مسئولون أمام الرئيس فقط ولا يجوز انتخاب الأخير أكثر من مرتين[23].

ويُنتخب الرئيس بطريقة الانتخاب غير المباشر من قبل الشعب (أي على درجتين) أي إن الشعب يقوم بانتخاب ناخبين يساوي عددهم عدد أعضاء مجلسي النواب والشيوخ ويقوم هؤلاء بانتخاب الرئيس بدورهم[24].

ويتمتع رئيس الولايات المتحدة الأميركية بالهيبة والقوة تجاه الهيئات الأخرى في النظام السياسي، وذلك بفعل كونه مُنتخب من قبل أغلبية الشعب في حين أن أعضاء البرلمان ـ الكونغرس بمجلسيه ـ منتخبين من قبل مجموعة من الناخبين في مناطقهم الانتخابية، ولهذا يمارس الرئيس صلاحيات واختصاصات واسعة جداً ومن هذه الصلاحيات والاختصاصات ما يأتي[25]:

1. يُعين الرئيس (بمشورة مجلس الشيوخ) الوزراء ـ وهم بمثابة أمناء وسكرتاريون ومسئولون أمامه وله أن يقيلهم ـ والسفراء وكبار موظفي

الدولة وقضاة المحكمة الاتحادية العليا.

2. يوجه السياسة الخارجية وهو القائد العام للقوات المسلحة ويحق له (بمشورة مجلس الشيوخ وموافقته) أن يعقد المعاهدات ويعلن الحرب وهو المسئول عن أمن وحياة الأمة.

3. يصادق الرئيس على مشاريع القوانين التي تقدم له من قبل الكونغرس ـ البرلمان ـ وله الحق أيضاً في الاعتراض على تلك المشاريع (الفيتو).

4. لرئيس الجمهورية الحق في منح العفو الخاص والعام.

يستدل من ذلك أن النظام الرئاسي في الولايات المتحدة الأميركي على الرغم من إقراره لمبدأ الفصل بين السلطات فصلاً تاماً من خلال التأكيد على عدم تدخل كل سلطة في عمل الأخرى، لكن هناك تداخل بين تلك السلطات من الناحيتين الدستورية والعملية، أما من الناحية الدستورية، فقد منح الدستور للرئيس صلاحية المصادقة على القوانين التي يشرعها البرلمان بل ومنحه حق الاعتراض ـ الفيتو- على تلك القوانين، فضلاً عن اشتراك مجلس الشيوخ مع الرئيس في تعيين الوزراء وكبار موظفي الدولة وقضاة المحكمة الاتحادية وموافقتهم على عقد المعاهدات وإعلان الحرب والسلم، ويمكن للكونغرس إقالة رئيس الجمهورية ـ ولكن ليس بسبب اختلاف وجهات النظر بين الطرفين ونتيجة لتغير يطرأ على الأغلبية المهيمنة على الكونغرس كما في النُظم البرلمانية ـ بل في حالة ارتكاب الرئيس لجناية أو جريمة ما[26].

أما من الناحية العملية وبحكم وجود نظام الثنائية الحزبية في

الولايات المتحدة الأميركية، فإن رئيس الجمهورية الذي هو رئيس أحد هذين الحزبين ـ الديمقراطي أو الجمهوري ـ يوجد أعضاء حزبه في الكونغرس بمجلسيه بنسبة قد تزيد أحياناً على النصف ـ وربما تنقص بقليل ـ، كما أن نائب الرئيس يترأس مجلس الشيوخ، لذا يكون تأثير الرئيس في الكونغرس كبير ولو بصورة غير مباشرة، فعلى الرغم من عدم أحقية الرئيس في التدخل في العملية التشريعية التي تجري داخل الكونغرس، إلا إنه بإمكانه أن يقترح مشاريع قوانين معينة، أو أنه يطرح أفكار معينة في رسالته السنوية عن أحوال الاتحاد، وهذه الأفكار قد تكون مصدراً لاقتراح مشاريع قوانين معينة يتبناها أعضاء حزبه في الكونغرس[27].

ثانياً: الهيئة ـ السلطة ـ التشريعية: تتكون هذه الهيئة التي تسمى (الكونغرس) من مجلسين، هما مجلس النواب ومجلس الشيوخ، أما مجلس النواب فيتم انتخابه من قبل الشعب لمدة سنتين ويبلغ عدد أعضائه 435، في حين أن مدة مجلس الشيوخ المنتخب أيضاً هي ست سنوات، وهو يمثل الولايات على أن يمثل كل ولاية شيخين ويجدد كل سنتين ثلث أعضاء هذا المجلس[28].

وفي الوقت الذي يمارس كل من مجلس النواب ومجلس الشيوخ ـ بشكلٍ متساوٍ ـ مهمة تشريع القوانين وإقرار الموازنة الاتحادية وتعديل الدستور الاتحادي ومحاكمة الموظفين الاتحاديين ـ بمن فيهم رئيس الجمهورية ـ في حال ارتكابهم جرائم الخيانة العظمى والرشوة والجنايات الكبرى، فضلاً عن قيامهما بمهمة انتخاب رئيس للجمهورية في حالة عدم حصول أي من المرشحين على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين[29]، ولكن ينفرد مجلس الشيوخ بالاشتراك مع رئيس

الجمهورية في تعيين الوزراء وكبار موظفي الدولة وقضاة المحكمة الفدرالية، ويوافق على المعاهدات التي يبرمها الرئيس وإعلان الحرب ويترأس هذا المجلس نائب الرئيس[30].

ويمارس البرلمان الأميركي ـ الكونغرس ـ مهمة التشريع بكل مراحلها تقريباً (الاقتراح، المناقشة، الإقرار) ما يميزه عن غيره من برلمانات العالم، ومن ثم ترفع مشاريع القوانين لرئيس الجمهورية للمصادقة عليها وللأخير حق الاعتراض ـ الفيتو ـ على تلك المشاريع وإعادتها للكونغرس، وحينذاك إذا صوت الأخير على المشروع المعترض عليه بأغلبية الثلثين، يصبح القانون نافذ دون الحاجة لموافقة الرئيس.

ثالثاً: الهيئة القضائية الاتحادية: يشمل القضاء الاتحادي في الولايات المتحدة الأميركية المحاكم التي تنشئها الحكومة الاتحادية، على خلاف محاكم الولايات التي تتولى القضاء الخاص بالولايات ذاتها والتي ينتخب أعضاؤها من قبل سكان الولايات المحليين[31].

وتمارس المحكمة الاتحادية العليا في الولايات المتحدة صلاحيات مهمة وخطيرة، ومن ذلك الفصل في المنازعات المتعلقة بالدستور والقوانين الاتحادية والمعاهدات المبرمة، والمنازعات التي تنشأ بين الولايات والمواطنين في الولايات المختلفة، كما تملك المحكمة الاتحادية صلاحية الرقابة على دستورية القوانين الاتحادية والقوانين التي تصدر في الولايات[32]، ما يعني إن عمل المحكمة الاتحادية لا يقتصر على مراقبة ومتابعة عمل هيئات السلطة الاتحادية بل تتجاوزها بالعمل على مراقبة ومتابعة عمل هيئات الحكومات المحلية على صعيد الولايات.

خلاصة القول أنه على الرغم من اشتراك مجلس الشيوخ مع رئيس الجمهورية في ممارسة الصلاحيات التي ذكرناها ـ تعيين الوزراء وكبار موظفي الدولة والقضاة وعقد المعاهدات وإعلان الحرب ـ، لكن الدستور الأميركي لا يجيز تدخل البرلمان ـ الكونغرس ـ في عمل الهيئة التنفيذية، أي لا يحق له مراقبة أو محاسبة الرئيس وحتى وزرائه فهم مسئولون أمام الرئيس فقط، وبالمقابل لا يملك الرئيس الحق في التدخل في عمل البرلمان، ولا يملك الحق في حله كما هو الحال في النظام البرلماني، لذا يمكن القول أن مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الرئاسي في الولايات المتحدة، يعد أكثر حضوراً بالمقارنة مع النُظم السياسية الأخرى ـ البرلماني والمختلط والجمعية ـ.

المبحث الثالث

نظام الجمعية النيابية (النظام المجلسي)

بفعل عدم نجاح تطبيق هذا النظام حالياً سوى في الإتحاد السويسري، لا سيّما بعد توقف العمل به في فرنسا بعد تطبيقه بعد الثورة الفرنسية بشكل مؤقت مرات عدة، لذا سيتم التركيز فقط هنا على مؤسسات أو هيئات النظام السياسي في الاتحاد السويسري، فسويسرا دولة اتحادية ـ فدرالية ـ منذ صدور دستور سنة 1848 المعدل سنة 1874، وحتى صدور دستور سنة 1999[33]، وتتكون سويسرا من (20) مقاطعة (كانتون) وستة أنصاف، وعلى الرغم من وجود هيئات متعددة بما يتوافق ومبدأ الفصل بين السلطات في هذا النظام، إلا انه يعطي الأولوية والهيمنة للجمعية (البرلمان)، وسنتعرض لتلك الهيئات أو المؤسسات من خلال المطالب الآتية:

المطلب الأول
الهيئة التشريعية

تتكون هذه الهيئة ـ البرلمان ـ وهي (الجمعية الفدرالية) من مجلسين هما: المجلس الوطني ومجلس الدول، أما المجلس الوطني

فيتكون بالانتخاب العام المباشر ولمدة (4) سنوات من قبل جميع السكان الناخبين وبنسبة نائب واحد عن كل (24) ألف مواطن، أما مجلس الدول فانه ينتخب بذات الوقت والمدة النيابية التي يتم فيها انتخاب المجلس الوطني، ويضم مجلس الدول (46) عضوا يمثلون المقاطعات ـ الكانتونات ـ بنسبة أثنين عن كل مقاطعة ـ كانتون ـ وواحد لكل نصف مقاطعة[34].

وتمارس الجمعية الفدرالية بمجلسيها صلاحيات واسعة جداً، ففضلاً عن قيامها بمهمة التشريع وإقرار الموازنة العامة، فإنها تقوم بمهام تنفيذية هامة، وقد حددت المادة (85) من الدستور السويسري الصادر سنة 1848 المعدل، صلاحيات الجمعية وأهمها[35]:

1 ـ تشريع القوانين الاتحادية مع إقرار الموازنة العامة للإتحاد.

2 ـ انتخاب أعضاء المجلس الاتحادي (الهيئة التنفيذية).

3 ـ تصديق المعاهدات مع الدول الأجنبية.

4 ـ اتخاذ الإجراءات اللازمة لحفظ أمن البلاد واستقرارها واستقلالها وحيادها.

5 ـ إعلان الحرب وعقد الصلح.

6 ـ اتخاذ الإجراءات اللازمة لضمان احترام الدستور الاتحادي،وضمان دساتير المقاطعات.

7 ـ حق إصدار العفو العام والخاص.

8 ـ قيادة الجيش والتصرف به.

9 ـ الإشراف العام على الإدارة والقضاء الاتحاديين.

10 ـ النظر في النزاعات بين الهيئات الاتحادية حول الاختصاص.

11 ـ تعديل الدستور الاتحادي.

على ذلك منح الدستور السويسري الجمعية الاتحادية سلطات وصلاحيات واسعة، لم تقتصر على التشريع وإقرار الموازنة بل تعدتها إلى ممارسة صلاحيات هي من صميم اختصاص الهيئة التنفيذية، ومن ذلك ممارسة حق العفو الخاص والعام، وقيادة الجيش وحفظ أمن البلاد واستقرارها وحيادها، والأهم من كل ذلك أنها تتولى مهمة انتخاب أعضاء الهيئة التنفيذية كما تتولى مهمة الإشراف عليها، وفضلاً عما تقدم فأن منح الدستور السويسري الجمعية الاتحادية حق الرقابة على الإدارة والقضاء الاتحاديين، يعني تدخل الجمعية في عمل القضاء والإدارة.

المطلب الثاني
الهيئة التنفيذية

يمثل الهيئة التنفيذية في سويسرا المجلس الاتحادي ويتكون من (7) أعضاء يتم انتخابهم من قبل الجمعية الاتحادية، ومدة العضوية في هذا المجلس (4) سنوات قابلة للتجديد ويَنتخب المجلس بعد اجتماعه رئيساً ونائباً للرئيس من بين أعضاءه ولمدة سنة واحدة غير قابلة للتمديد ويكون رئيس المجلس الاتحادي رئيساً للاتحاد السويسري (رئيس الدولة)، ولكن الأخير ليس له صلاحيات رؤساء الدول في النُظم الأخرى، وإنما هو ممثل سويسرا في الخارج فقط ولا يستطيع لا هو ولا أي وزير اتخاذ أي قرار منفرد وإنما تتخذ القرارات في المجلس بالأغلبية[36].

على ذلك فان تشكيل المجلس الاتحادي (الهيئة التنفيذية) بهذه الطريقة يجعل منه تابعاً للجمعية الاتحادية (الهيئة التشريعية)، لا سيّما إن الأول ملزم بتقديم تقرير سنوي مفصَل يتضمن نشاطاته وأعماله، وتقوم الجمعية بتشكيل لجنة لدراسة التقرير بدقة وتقديم توصياتها إلى الجمعية، فأما أن يحصل المجلس على التأييد والثقة، وأما أن يتسلم من الجمعية ملاحظات، عليه أن يأخذها بالحسبان وإذا كانت هناك انتقادات عليه أن يتلافاها في السنة اللاحقة، وبهذا ليس هناك سحب ثقة وإنما تقوم الجمعية بتوجيه المجلس وإرشاده[37].

من ذلك يبدو إن الهيئة التنفيذية في سويسرا (المجلس) تعد ضعيفة، غير إن الواقع يؤكد إنها قوية ومتماسكة، وهي تصرف شؤون الدولة وتدافع عن سياستها أمام الجمعية كفريق محترف، كما أنها تتمتع بقدر كبير من الاستقرار حتى إن بعض أعضاءها بقي (32) سنة في المجلس[38].

المطلب الثالث
الهيئة القضائية

على الرغم من إن الهيئة القضائية في الاتحاد السويسري تتكون من محاكم متعددة، ولكن المحكمة الاتحادية تعد أعلى وأهم تلك المحاكم، وذلك لما تتمتع به من اختصاصات وصلاحيات، وتتكون تلك المحكمة من (26) قاضياً، و(9) مساعدين، جميعهم منتخبون من قبل الجمعية الاتحادية ولمدة (6) سنوات، على أن يكونوا من المتمرسين وممن يمثلون مختلف اللغات والطوائف الدينية[39].

وتختص المحكمة الاتحادية بالنظر في القضايا التي تحصل بين

السلطات الاتحادية والسلطات المحلية على مستوى المقاطعات (الكانتونات) وبين المقاطعات ذاتها، كما تنظر في القضايا المدنية والتجارية، هذا فضلاً عن النظر في القضايا التي تتصل بالأحوال الشخصية، والأهم من كل ذلك تتولى المحكمة مهمة تفسير نصوص الدستور في حال عرضت عليها الجمعية الاتحادية ـ باعتبارها صاحبة هذا الاختصاص ـ قضية معينة تطلب منها بيان رأيها التفسيري، وتختار المحكمة سبعة من قضاتها لتشكيل ما يسمى بـ (محكمة الاستئناف)، للنظر في القضايا التي لاتدخل في اختصاصاتها ـ أي اختصاصات المحكمة الاتحادية ـ [40].

ومن المحاكم المهمة الأخرى هناك ما يسمى بـ (المحكمة الإدارية)، وتختص تلك المحكمة بالنظر في القضايا التي تخص الموظفين العموميين، وتشبه هذه المحكمة مجلس الدولة في الدول التي تأخذ بنظام القضاء الإداري[41].

من خلال كل ما تقدم يستدل على نظام حكومة الجمعية النيابية في سويسرا يرجح كفة الهيئة التشريعية ـ الجمعية ـ على حساب الهيئتين التنفيذية والقضائية اللتان أضحتا بمثابة التوابع لها، وكل ذلك يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات، حتى قيل أن النظام السياسي في سويسرا يعد مثالاً على (أنظمة دمج السلطات).

وعلى الرغم مما سُجل على هذا النظام في سويسرا من انتقادات، فقد نجح فيها دون غيرها، ويعود ذلك إلى كونها دولة اتحادية وتتبع نظام الديمقراطية شبه المباشرة، والأهم من كل ذلك استقرار الأوضاع السياسية والاجتماعية والاقتصادية وعدم تعرض سويسرا لأزمات وحروب بفضل حيادها.

المبحث الرابع

النُظم المختلطة (فرنسا أنموذجاً)

يقصد بالنُظم المختلطة هي تلك النُظم التي تجمع بين خصائص أو سمات أكثر من نظام من النُظم السياسية السابق ذكرها، ويعد النظام السياسي الفرنسي الحالي من أبرز نماذج تلك النظم، ومع أن هذا النظام قد أثبت نجاحاً وأخذت به دول أخرى وعلى وجه الخصوص دول العالم الثالث ودول عربية عدة منها تونس ومصر، ولكننا سنقتصر على التعرض لطبيعة هذا النظام في الجمهورية الفرنسية، وفي المطالب الآتية:

المطلب الأول
الهيئة التنفيذية

جاء الدستور الفرنسي الصادر عام 1958 والمسمى بـ (دستور ديغول) نسبة إلى رئيس الجمهورية الفرنسية الخامسة ومؤسسها (شارل ديغول) ليَخرجَ النظام السياسي في فرنسا من البرلمانية باتجاه الرئاسية مما دفع البعض لوصف هذا النظام بأنه (شبه رئاسي او شبه برلماني أو نظام برلماني من دون سيادة للبرلمان)[42] لا سيّما بعد تعديل الدستور

المذكور سنة 1962 الذي جعل الرئيس ينتخب من قبل الشعب مباشرة ولمدة خمس سنوات (كانت سابقاًسبع سنوات)[43].

وعلى ذلك فإن الهيئة التنفيذية في فرنسا أضحت تتكون من فرعين هما: رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء.

أولاً: رئيس الجمهورية: على الرغم من احتفاظ النظام الفرنسي في عهد الجمهورية الخامسة بإحدى أهم خصائص النظام البرلماني الذي كان سائداً في عهد الجمهورية الرابعة قبل عام 1958، ألا وهي ثنائية الهيئة التنفيذية ـ رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ـ إلا إن الدستور الفرنسي (الديغولي) كان قد رجَح كفة رئيس الجمهورية، لا بل أضحى الأخير محور النظام السياسي، فقد منحه الدستور المذكور صلاحيات واسعة، اعتيادية واستثنائية، أما **الصلاحيات الاعتيادية** فمنها ما يأتي[44]:

1. تعيين رئيس الوزراء والوزراء بناءاً على اقتراح الأخير، وترأس اجتماعات مجلس الوزراء أو تفويض رئيس الوزراء بذلك، ويوقع الرئيس على قرارات مجلس الوزراء.
2. يصادق على مشاريع القوانين التي يقرها البرلمان، وله أن يعيدها إليه طالباً إعادة النظر فيها، ويدعو البرلمان إلى عقد دوره استثنائية ويأمر بفضها.
3. لرئيس الجمهورية الحق في حل البرلمان بقرار منفرد (أي بدون طلب من رئيس الوزراء).
4. له أن يقدم للبرلمان اقتراح لتعديل الدستور.

5. له أن يطرح مشروع قانون على الشعب مباشرة للاستفتاء فيه دون المرور بالبرلمان أو مجلس الوزراء.

أما الصلاحيات الاستثنائية التي منحها الدستور الفرنسي لرئيس الجمهورية في الظروف غير العادية، فقد نصت عليها المادة (16) من الدستور على صلاحيات تعد صلاحيات خطيرة، وقد حددت المادة المذكورة الظروف التي تتطلب استعمال هذه الصلاحيات، ومن ذلك حالة وجود تهديد ضد النظام أو الأراضي الفرنسية أو ما يعيق تنفيذ الالتزامات الدولية أو توقف عمل المؤسسات الدستورية لسبب ما، ومن هذه الصلاحيات مايأتي:

1. منح الرئيس حق التشريع في الظروف الاستثنائية وذلك عن طريق إصدار قرارات لها قوة القانون بالتشاور مع رئيس الوزراء ورئيس الجمعية الوطنية، ومجلس الشيوخ وأعضاء المجلس الدستوري.

2. كما خولت المادة المذكورة رئيس الجمهورية اتخاذ جميع الوسائل الضرورية التي تقتضيها الظروف الاستثنائية على أن يبلغ الشعب بذلك،سوى عدم جواز حل البرلمان في تلك الظروف.

ولما كانت تلك الصلاحيات الواسعة ـ الاستثنائية منها على وجه الخصوص ـ التي منحت لرئيس الجمهورية قد أقرت دستورياً، وهي صلاحيات تنفيذية وتشريعية، لذا هناك من أطلق على هذه الظاهرة بأنها (ديكتاتورية دستورية)، في حين وصفها البعض الآخر بأنها (ديكتاتورية مؤقتة)[45]، وذلك كونها تنتهي حال انتهاء ظروفها وانتفاء أسبابها.

ثانياً: مجلس الوزراء ـ الحكومة: يتكون مجلس الوزراء من رئيس الوزراء والوزراء، يتم تعيين الأول من قبل رئيس الجمهورية، ويمكن أن يكون من خارج البرلمان، ويعد هذا الأمر خروجاً عن النظام البرلماني الذي يشترط تكليف رئيس الدولة لزعيم الحزب أو الكتلة البرلمانية الأكبر، ومع ذلك يكون الرئيس الفرنسي ملزماً بهذا الاختيار بالحصول على موافقة الأكثرية البرلمانية، وذلك بفعل كون مجلس الوزراء (الحكومة) مسؤولاً أمام البرلمان ـ الجمعية الوطنية ـ [46].

ومن أجل التصويت بسحب الثقة من الحكومة من قبل الجمعية الوطنية ينبغي أن يتقدم 10% من نواب الجمعية بمشروع القرار، وكي يتم إقرار المشروع ينبغي أن يحضا بأغلبية أصوات أعضاء الجمعية المطلقة (50+1)، وعلى ذلك يفقد رئيس الحكومة منصبه، وبالتالي على رئيس الجمهورية تكليف مرشح آخر يحضا بثقة الجمعية الوطنية، وفي حال لم يتم إقرار المشروع، لا يحق لهؤلاء النواب تقديم مثل هكذا مشروع طوال المدة النيابية.

أما الوزراء، الذين هم أيضاً يسميهم ويقيلهم رئيس الجمهورية بناءً على اقتراح من رئيس الوزراء، فلم يتطرق الدستور الفرنسي إلى وجوب كون الوزراء من نواب البرلمان كما هو الحال في بريطانيا، ولا بوجوب اختيارهم من خارجه كما هو الحال في الولايات المتحدة الأميركية، وفي حالة إستيزار أحد النواب فعليه أن يقدم استقالته من البرلمان، وربما يعد ذلك تأكيداً على مبدأ الفصل بين السلطات.

وعلى الرغم مما يمتلكه رئيس الوزراء من سلطة على وزرائه، فهو يعد الرئيس الأعلى لإدارة مجلس الوزراء، ويعين الموظفين المدنيين والعسكريين بتفويض من رئيس الجمهورية، كما يمارس السلطة

التنفيذية بشكل مباشر، لكن دوره يبقى ثانوياً بحكم هيمنة رئيس الجمهورية على السلطة التنفيذية وهو الذي يرأس جلسات مجلس الوزراء، وفي حال تفويض هذه المهمة أو غيرها إلى رئيس الوزراء فأن القرار الأول والأخير يعود له، وبالمحصلة يعد رئيس الوزراء مسؤولاً أمام رئيس الجمهورية وبذات الوقت فهو مسؤول أمام البرلمان (الجمعية الوطنية).

المطلب الثاني
الهيئة التشريعية (البرلمان)

تتكون الهيئة التشريعية (البرلمان الفرنسي) من مجلسين، هما مجلس النواب (الجمعية الوطنية) ومجلس الشيوخ، ويعقد البرلمان بمجلسيه دورتين اعتياديتين في السنة، إحداهما مدتها ثمانون يوماً وتبدأ في 2 كانون الاول/ أكتوبر، والثانية مدتها تسعون يوماً تبدأ في 2 نيسان/ ابريل.

أولاً: مجلس النواب (الجمعية الوطنية): يبلغ عدد أعضاء مجلس النواب (الجمعية الوطنية) (577)عضواً، يُنتخبون لمدة خمس سنوات من قبل عموم الناخبين في البلاد بصورة مباشرة وبطريقة التصويت الفردي وبالأغلبية في جولتين، فكل دائرة انتخابية تنتخب نائباً واحداً بشرط حصوله على أغلبية الأصوات المطلقة، وفي حال عدم حصول أي مرشح على تلك النسبة يفوز في الجولة الثانية من يحتل المرتبة الأولى من بين المرشحين المتنافسين.

وعلى الرغم من اشتراك الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ في ممارسة تشريع القوانين بمعظم مراحلها، إلا إن الأولى تتفوق على الأخير

كونها تستطيع معارضة القانون قبل إقراره في حين إن مجلس الشيوخ لايمتلك مثل هذا الحق في حال طلبت الحكومة من الجمعية تمرير القانون، كما إن الجمعية الوطنية هي التي تتولى وحدها مهمة مراقبة الحكومة وإجبارها على الاستقالة بالتصويت على هذا الأمر بالأكثرية المطلقة.

ثانياً: مجلس الشيوخ: يبلغ عدد أعضاء مجلس الشيوخ (331) شيخاً، ينتخبون لمدة ست سنوات (منذ 2004 قبلها كانت 9 سنوات) وبصورة غير مباشرة من قبل الناخبين، على درجتين أو ثلاث درجات، إذ تضم هيئة الناخبين في نطاق المحافظة ـ كونها الوحدة الإدارية الأساسية في فرنسا ـ النواب والمستشارين العامين، ومندوبي المجالس البلدية، ويجري الانتخاب في المحافظات التي تمتلك ثلاثة مقاعد فأكثر، بطريقة التمثيل النسبي وبحسب قاعدة المعدل الأقوى، أما في المحافظات الأخرى ذات المقعد الواحد أو المقعدين بسبب قلة عدد سكانها عن الصنف الأول، فيجري انتخاب ممثليها بطريقة التصويت بالأغلبية وفي جولتين، ويتجدد نصف أعضاء مجلس الشيوخ كل ثلاث سنوات.

المطلب الثالث
المجلس الدستوري

يتكون المجلس الدستوري ـ بالإضافة إلى رؤساء الجمهوريات السابقين ـ من تسعة أعضاء مدة عضويتهم تسع سنوات يُعِين ثلثهم من قبل رئيس الجمهورية، وكذا يعين الثلث كل من رئيسي مجلس الشيوخ والنواب، وفي كل ثلاث سنوات يتم استبدال ثلثهم، ويرأس المجلس

مستشار يعينه رئيس الجمهورية، ويبدو هذا المجلس وكأنه هيئة ذات طابع سياسي بسبب شكليات التعيين، ولكنه ذو صفة قضائية وقانونية إلى حد كبير، وذلك لأنه يمارس اختصاص الرقابة على دستورية القوانين والمعاهدات والنُظم الصادرة عن المجالس المحلية، وكذلك يتولى مهمة تفسير نصوص الدستور، كما يقوم بمهمة الإشراف على الانتخابات البرلمانية والرئاسية والاستفتاءات.

المطلب الرابع
الهيئة القضائية

تتكون الهيئة القضائية من محكمة النقض (التمييز) ومحاكم مدنية وجزائية وإدارية فضلاً عن محكمة أمن الدولة، أما الأولى فإنها تعد أعلى هيئة قضائية في فرنسا، ومهمتها النظر في الطعون المقدمة ضد القرارات التي تصدر عن المحاكم المدنية والجزائية، أما المحاكم المدنية فهناك محاكم عادية وأخرى استثنائية، أما العادية فهي التي لها ولاية قضائية كاملة، وهي محاكم البداءة الكبرى ومحاكم الاستئناف، أما المحاكم المدنية الاستثنائية فهي عديدة، ومنها محاكم التجارة والمجالس العمالية.

وتنتظم المحاكم الجزائية في تسلسل موازٍ لتسلسل المحاكم المدنية، ومنها محكمة المخالفات ومحكمة الجنحة ومحاكم الجنايات، كما للنيابة العامة دوراً هاماً في القضايا الجزائية، أما محكمة أمن الدولة فإنها أنشئت بقانون 15 كانون الثاني عام 1963، والتي خلقت مختلف المحاكم الاستثنائية، وتتألف هذه المحكمة من قضاة وضباط ما يخل بمبدأ استقلال السلطة القضائية التي أقرها الدستور، وإلى جانب كل

تلك المحاكم هناك مايسمى بـ (المحاكم الإدارية) وتتعلق بالنظر في القضايا والنزاعات التي ترتبط بالعمل الإداري.

المطلب الخامس
العلاقة بين السلطات

في الوقت الذي أقر دستور سنة 1958 صلاحيات واسعة لرئيس الجمهورية فإنه لجأ إلى إضعاف دور البرلمان، فقد تم تقليص مدة الدورة البرلمانية من (7) أشهر إلى (5) أشهر ونصف تقريباً، كما إن الدورة الاستثنائية التي تدعو إليها الهيئة التنفيذية تكون مفتوحة بينما تكون الدورة التي يطالب بها أغلبية أعضاء مجلس النواب محددة بـ (12) يوماً، كما تم تحديد صلاحيات البرلمان في المجال التشريعي وخاصة في الأمور المالية.

وفيما يخص الرقابة السياسية التي كان يمارسها البرلمان على أعمال الحكومة قبل الجمهورية الخامسة قد فقدت محتواها أثر إلغاء الاستجواب، والأكثر من ذلك أناط دستور سنة 1958 مهمة فحص وتدقيق صحة انتخابات أعضاء البرلمان إلى المجلس الدستوري خلافا لما معمول به في برلمانات العالم التي تتولى بنفسها هذه المهمة، كما أخضع الدستور المذكور النظام الداخلي لبرلمان بمجلسيه إلى الرقابة الدستورية من قبل المجلس الدستوري لتدقيق موافقتهما للدستور من عدمها وكل ذلك كان قد زعزع هيبة البرلمان، وبذلك انحسرت السيادة البرلمانية لمصلحة السلطة التنفيذية[47].

وبالمحصلة تعد رئاسة الجمهورية أهم مؤسسات النظام السياسي الفرنسي، وذلك بحكم تمتع الرئيس بممارسته لصلاحيات واسعة،

اعتيادية واستثنائية، وتلك الصلاحيات تنفيذية وتشريعية، ويستمد ذلك بفعل انتخابه من قبل الشعب مباشرة، وعلى ذلك تفوق صلاحيات الرئيس الفرنسي إلى حد كبير الصلاحيات الممنوحة لرئيس الجمهورية في الولايات المتحدة الأميركية المنتخب من قبل الشعب بشكل غير مباشر، ومع ذلك كله لايمكن وصف النظام الفرنسي بأنه نظاماً رئاسياً، وذلك بحكم الإبقاء على الكثير من خصائص النظام البرلماني، على ذلك يمكن القول أن النظام السياسي في فرنسا هو نظام مختلط لأنه يجمع بين خصائص النظامين البرلماني والرئاسي.

والمهم في الأمر إن هذا النظام كان قد حقق نجاحاً كبيراً عند تطبيقه في فرنسا حينما منح قوة وهيبة للمؤسسة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الجمهورية، والمهم أنه قضى على حالة عدم الاستقرار الوزاري التي طالما عانت منها فرنسا قبل سنة 1958، حينما كانت تطبق النظام البرلماني مع التعددية الحزبية، وهذه الظاهرة مازالت تعاني منها الكثير من البلدان في العالم التي تطبق النظام البرلماني بوجود تعددية حزبية.

هوامش الفصل الخامس

(1) حورية توفيق مجاهد، مصدر سابق، ص99.

(2) للمزيد من التفصيل حول الأسس الفكرية لمبدأ الفصل بين السلطات راجع كل من: عبد الغني بسيوني، النُظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص 246.

(3) حسان العاني، الأنظمة السياسية، مصدر سابق، ص57.

(4) نعمان أحمد الخطيب، مصدر سابق، ص376.

(5) محسن خليل، النُظم السياسية والدستور اللبناني، بيروت، 1979، ص284.

(6) الأزهر بوعوني، مصدر سابق، ص54.

(7) كل الوزراء في بريطانيا هم أعضاء في مجلس العموم وهو الذي يمارس السلطة التشريعية الفعلية فيها، في حين أن المادة(56) من الدستور الكويتي الصادر سنة 1962، نصت على أن الوزراء يمكن أن يكونوا من البرلمان(مجلس الأمة) ومن غيرهم، أنظر: يحيى الجمل، مصدر سابق، ص427.

(8) للمزيد راجع كل من: الأزهر بوعوني، مصدر سابق، ص55.

(9) للمزيد من التفصيل حول خصائص النظام البرلماني راجع : يحيى الجمل، مصدر سابق، ص 193.

(10) للمزيد حول تلك الصلاحيات راجع كل من: كلود غيو، النظام السياسي والإداري في بريطانيا، ترجمة: عيسى عصفور، بيروت- باريس، منشورات عويدات، سلسلة زدني علماً، ط1، 1983، ص35.

(11) كان المجلس الخاص يملك سابقاً صلاحيات تنفيذية هامة ولكنه حالياً لايمارس سوى صلاحيات متواضعة، بعضها استشارية والأخرى قضائية، إذ يقوم المجلس بدور محكمة استئناف عليا لبعض الأعضاء المستقلين في الكومونولث وبالنسبة للملحقيات البريطانية، للمزيد راجع: كلود غيو، مصدر سابق، ص34.

(12) تمثل تلك المحكمة أعلى هيئة قضائية في بريطانيا يتم تعيين أعضائها مدى الحياة من قبل الملكة ومن ثم هناك المحاكم العليا في كل من انجلترا وويلز وأيرلندا الشمالية، ومحكمة النقض والمحكمة القضائية في اسكتلندا، وعموماً يعد دور القضاء محدود في بريطانيا بالمقارنة معَ القضاء في الولايات المتحدة الأميركية فليس للأول الحق في الرقابة على دستورية القوانين وللمزيد حول القضاء في بريطانيا.

(13) راجع كل من :

M.Duverger: Sociologie Politique, op. cit, p. 176.

(14) عبد الحميد متولي، مصدر سابق، ص315.

(15) راجع كل من: صالح جواد الكاظم، مصدر سابق، ص 76.

(16) كلود غيو، مصدر سابق، ص31 ـ 32.

(17) عبد الغني بسيوني، النُظم السياسية والقانون الدستوري،مصدر سابق،ص261.

(18) محسن خليل، مصدر سابق، ص395 .

(19) نعمان الخطيب، مصدر سابق، ص365

(20) للمزيد عن النظام السياسي الرئاسي في الولايات المتحدة راجع كل من:

Seymour Martin Lipset; The First New Nation: op. cit, & Seymour Martin Lipset; Continental Divide; op. cit.

(21) للمزيد حول الدستور الأميركي وكيفية صياغته راجع كل من:

Charles S. Matzke; Government in America, People, Politics, and Policy, Brief Tenth Edition, by Edwards, Wattenberg, and Lineberry, Pearson Education, 2009, p;13 - 30.

وراجع كذلك: دراسة عن النظام السياسي الأميركي صادرة عن صحيفة نيويورك تايمز الأميركية ومنشورة على الموقع الألكتروني:

http://wps.prenhall.com/hss_volkomer_amgovern_11/46/11895/3045300.cw/index.html.

(22) أنظر كل من: سارة بايرن وتوماس فلينر، سويسرا، البحث عن توازن بين الحكم المشترك والحكم الذاتي، ترجمة: مها بسطامي، (في) مجموعة باحثين، حوار عالمي حول الفدرالية، سلسلة كتيبات، ج2، منتدى الاتحادات الفدرالية والرابطة الدولية لمراكز الدراسات الفدرالية، كندا، 2007، ص42 .

(23) ثروت بدوي، النُظم السياسية، مصدر سابق، ص 183.

(24) للمزيد حول المشاركة السياسية الشعبية في الولايات المتحدة راجع كل من:

Sidney Verba & Henry E. Brady & Kay Lehman Schlozman; A Resource Model of Political Participation; in A group of researchers, The American Political Science Review, published by American Political Science

Associationy, Vol. 89, No. 2. (Jun., 1995), pp; 271-294 & Sidney Verba & Henry E. Brady & Kay Lehman Schlozman, Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics, Harvard University Press, U.S, 1995 & Theda Skocpol; Diminished Democracy, Harvard University Press, Fourth edition 2002 & Sidney Verba and Norman H. Nie;Political Democracy and Social Equality, op. cit.

(25)راجع:

John E.Nowak & Ronald D.Rotunda: op. cit, p: 275 Charles S. Matzke; op. cit, p; 191 - 214.

(26) إميل هوبنر، مصدر سابق، ص 136.

(27) المصدر السابق، ص146.

(28) للمزيد:

John E. Nowak & Ronald D. Rotunda: op. cit, p: 265 & Charles S. Matzke; op. cit, p; 169 - 189.

(29) ثروت بدوي، النُظم السياسية، مصدر سابق، ص181.

(30) إميل هوبنر، مصدر سابق، ص111 .

(31) للمزيد حول القضاء الاتحادي الأميركي راجع كل من: عبد الغني بسيوني، النُظم السياسية والقانون الدستوري،مصدر سابق، ص115.

(32) مجموعة مؤلفين، النظرية العامة في القانون الدستوري، مصدر سابق، ص 116، كذلك:

John E. Nowak & Ronald D. Rotunda: op. cit, P.270 Charles S. Matzke; op. cit, p; 234 - 253.

(33) سارة بايرن وتوماس فلينر، مصدر سابق، ص38.

(34) حسن لطيف الزبيدي، مصدر سابق، ص184.

(35) سارة بايرن وتوماس فلينر، مصدر سابق، ص39،

(36) يتكون المجلس الاتحادي من وزارات الخارجية والداخلية والاقتصاد والمالية والدفاع والعدل والمواصلات.

(37) صالح جواد الكاظم، مصدر سابق، ص 83.

(38) المصدر السابق، الصفحة نفسها.

(39) ميشيل ستيوارت: نُظم الحكم الحديثة، نقلاً عن: ثروت بدوي، النُظم السياسية، مصدر سابق، ص169.

(40) المصدر السابق، المكان نفسه .

(41) المصدر السابق، ص170.

(42) أنظر كل من : أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج1، بيروت، الأهلية للنشر والتوزيع، ط2، 1977، ص323.

(43) جاء ذلك في المادة السادسة من دستور الجمهورية الخامسة بعد التعديل: نقلاً عن، حسان العاني، الأنظمة السياسية، مصدر سابق، ص104، للمزيد حول آلية انتخاب الرئيس راجع: بيار باكتيت، النظام السياسي والإداري في فرنسا، ترجمة، عيسى عصفور،سلسلة زدني علماً، بيروت- باريس، منشورات عويدات، ط1، 1983، ص12.

(44) للمزيد من التفصيل راجع كل من: أندريه هوريو، المصدر السابق، ص330.

(45) يسرى محمد العصار، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، القاهرة، دار النهضة العربية، 1995، ص71.

(46) بيار باكتيت، مصدر سابق، ص18.

(47) جابريل الموند وجي بنجهام، مصدر سابق، ص334.

الفصل السادس

تصنيف النُظم السياسية
وفق المعيار الإداري أو الإقليمي

تمهيد

من المعايير التي يمكن اعتمادها في تصنيف النُظم السياسية المعاصرة هو معيار طبيعة الأسلوب التي تدار به مؤسسات النظام السياسي المركزية والمحلية والإقليمية، وعلى وفق هذا المعيار أضحى بالإمكان تصنيف النُظم السياسية إلى أصناف رئيسية ثلاث،أما الصنف الأول، فهو صنف النُظم السياسية المركزية، أما الصنف الثاني فهو صنف النُظم السياسية التي تتبع نظام اللامركزية الإدارية، والصنف الثالث هو صنف النُظم السياسية التي تتبع نظام اللامركزية السياسية (الاتحادية)، على ذلك نرى من المناسب تقسيم هذا الفصل إلى مباحث ثلاث، نتناول فيها النُظم المذكورة تباعاً.

المبحث الأول

النُظم السياسية المركزية

سنقسم هذا المبحث إلى مطالب ثلاث، أما المطلب الأول فنتناول فيه طبيعة النظام المركزي، أما المطلب الثاني فنتناول فيه مدلولات السلطة المركزية، على أن نتناول في المطلب الثالث مزايا وعيوب النظام المركزي.

المطلب الأول
طبيعة النظام المركزي

يتكون النظام السياسي ـ كما أسلفنا ـ من مجموعة عناصر، وتعد الدولة أهم وأبرز تلك العناصر، كما تتكون الدولة بدورها من مجموعة عناصر ـ أو أركان ـ أساسية، وتلك العناصر هي: الإقليم والشعب والسلطة، وهي تمثل مجموعة مؤسسات الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية، وهناك من يضيف لهذه العناصر عنصر السيادة، في حين أننا نرى أن العنصر الأخير ما هو إلا تحصيل حاصل لوجود السلطة، فإذا كان الأخيرة قوية وقادرة على فرض إرادتها السياسية وقوانينها على إقليمها وشعبها تمكنت من بسط سيادتها، وخلاف ذلك تكون السيادة منقوصة وربما مفقودة.

لذا فالنظام السياسي المركزي يقضي بأن يفوض دستور الدولة جميع السلطات إلى الحكومة الوطنية المركزية، وبذلك تكون في الدولة المركزية سلطة واحدة تتجسد في مؤسساتها المركزية حصرياً، وبالتالي لا توجد مؤسسات إقليمية أومحلية، ولا توجد أقاليم متعددة بل هناك إقليم واحد يدار بشكل مركزي، وتلك النُظم السياسية بدورها تسمى بالنُظم البسيطة أوالموحدة والمركزية لأن الدولة ـ وهي عماد النظام السياسي ـ هي دولة موحدة أو بسيطة وتدار بأسلوب مركزي.

المطلب الثاني
مدلولات السلطة المركزية

تفترض وحدة السلطة في النظام السياسي المركزي وحدة التركيب الاجتماعي التي تعني وحدة المصالح ووحدة الأهداف العامة للمواطنين[1]، ولكن هذا الأمر يتعارض مع الواقع، ذَلِكَ إن معظم ـ إن لم نقل كل ـ المجتمعات أوالشعوب التي تحكمها أنظمة سياسية ذات سلطة مركزية واحدة، تتكون من انتماءات متعددة، طبقياً ودينياً وطائفياً وأثنياً وأيديولوجياً وإقليمياً وما إلى ذلك، ومع وجود هذه الحقيقة، إلا أن معظم النُظم المذكورة تحاول من خلال سلطتها المركزية دمج فئات المجتمع المتباينة الانتماء والمصالح والتوجهات والأهداف، أو على الأقل احتوائها بوسائل شتى للحفاظ على وحدة إقليمها والتصدي لكل محاولات التجزئة والانفصال ولا تستجيب لأية مطالب إقليمية أو فئوية بما في ذلك منح سلطات وصلاحيات معينة لسكان المناطق المحلية، وبالتالي تعد معظم ـ إن لم نقل كل النُظم السياسية ذات السلطة المركزية تقوم على وجود حاكم واحد في الدولة يجمع كل السلطات

والصلاحيات بين يديه أو على الأقل يقوم على توجيه من يفوضه بعض تلك السلطات والصلاحيات.

كما أن وحدة السلطة تعني وحدة التعبير عنها، وهذا التعبير يكون بشكل قواعد قانونية وضعية، فالأشخاص القابضين على السلطة الواحدة، يقيمون قواعد سلوك ملزمة لجميع أفراد المجتمع ـ على اختلاف انتماءاتهم وتوجهاتهم ـ المقيمين على إقليم الدولة[2].

وعلى ذلك فأن وحدة السلطة تعني وحدة التشريع، أي وجود سلطة تشريعية مركزية، والأخيرة تستلزم وحدة التنفيذ، ووحدة التنفيذ تعني وحدة الوسائل البشرية لتنفيذ إرادة القابضين على السلطة المركزية ـ التي يعبر عنها في الغالب بشكل قوانين وتشريعات وضعية ـ ووحدة الوسائل البشرية تعني وحدة الوكلاء، أي وجود جهاز واحد من الوكلاء الذين يتم تعيينهم من قبل القابضين على السلطة المركزية، والوكلاء هم الأشخاص الذين يمارسون السلطة في الحدود التي رسمها القابضين على السلطة المركزية بوساطة القوانين التي تم تشريعها[3]، وكي يتحقق خضوع الوكلاء للقابضين على السلطة المركزية ـ كي تتحقق على ذلك إرادة الأخيرين ـ فأن تنظيم الوكلاء يتم بشكل هرمي ـ تدرجي ـ بحيث يكون القابضين على السلطة في رأس الهرم ويخضع الوكيل الأدنى للأعلى وهكذا، وعلى ذلك تمارس السلطة من أعلى الهرم إلى أسفله وعلى مستويات متفاوتة، أي أن من يقف على رأس الهرم ـ مؤسسات أو فرد ـ يمارس سلطات وصلاحيات واسعة بل هو مصدر السلطة ـ تشريعات وقرارات ـ وتضيق حدود تلك السلطات والصلاحيات بشكل تدريجي نزولاً من أعلى الهرم إلى أسفله وصولاً إلى آخر وكيل.

على ذلك يعني النظام المركزي حصر مظاهر الوظائف التشريعية والتنفيذية والقضائية والإدارية وتركيزها في يد سلطة واحدة وتوحيد أساليب ممارستها في الدولة، ما يعني وجود شخص عام واحد هو شخص الدولة ولا توجد أشخاص أخرى تشاركها في مباشرة اختصاصاتها تلك سواء كانت هذه الأشخاص محلية أوإقليمية[4]

المطلب الثالث
مزايا وعيوب النظام المركزي

للنظام المركزي ـ شأنه شأن النُظم السياسية الأخرى ـ جملة من المزايا والعيوب، ومن مزايا هذا النظام ما يأتي[5]:

1. أنه يصلح للدول ذات المساحات الصغيرة والقليلة السكان والتي تمتع بالتجانس، حيث ينجح في معالجة أزمات المجتمع ويلبي حاجاته على وجه السرعة وبكفاءة وعدالة كبيرة.
2. كما أنه ينجح في الدول المتخلفة، فيمكن أن تكون له القدرة على تحقيق الوحدة الوطنية والتنمية بدرجة عالية.
3. كما يتجنب هذا النظام مشكلة تراخي المواطنين المحليين في تطبيق سياسة الدولة، كما يتجنب التبذير وهدر الأموال العامة.
4. يوفر هذا النظام فرصاً كبيرة لموظفي الدولة لاكتساب خبرة وكفاية إدارية عالية.

أما عيوب هذا النظام فمنها:

1. يتمخض عن هذا النظام تركيز شديد في السلطة يفضي في أغلب الأحوال إلى احتكارها من قبل حزب أو فئة أو شخص بمفرده.

2. انعدام الحكم أو الإدارة المحلية الذاتية يفضيان إلى تعطيل المصالح المحلية وحرمان السكان المحليين من تنظيم أمورهم التي هم أعلم بها وأحرص عليها، فضلاً عن حرمانهم من مواكبة التطور الحضاري.
3. لا يشجع هذا النظام على اهتمام الشعب بالمصالح العامة ولا على خلق روح الإبداع والابتكار لدى موظفي الهيئات المحلية.
4. يعزز هذا النظام البيروقراطية المركزية للدول المترامية الأطراف التي تختلف فيها الظروف المحلية وتتباين تبعاً لها الآراء السياسية.
5. لايصلح هذا النظام للتطبيق في الدول التي تمتلك شعوبها وعياً سياسياً متقدماً وحباً شديداً للحرية.

وتطبق النُظم المركزية في معظم دول العالم الثالث، وتلك الدول هي أنظمة فردية ويحكمها حزب واحد وفي أغلب الأحيان يقود الدولة حزب واحد هو الحزب الحاكم ويقود الأخير شخص واحد هو زعيم الحزب ورئيس الدولة في آن واحد.

المبحث الثاني

نظام اللامركزية الإدارية

سنتناول في هذا المبحث ماهية اللامركزية الإدارية ومتطلباتها في المطلب الأول، أما المطلب الثاني فسيتم التركيز فيه على طبيعة اللامركزية الإدارية ودرجاتها وتطبيقاتها.

المطلب الأول
ماهية اللامركزية ومتطلباتها

أولاً: ماهية اللامركزية: اللامركزية الإدارية تعني أن يَنُص دستور الدولة على وجود فروع إدارية محلية تكون منتخبة من قبل الشعب، تباشر اختصاصات محددة بجانب سلطة الحكومة المركزية، وعلى ذلك فإن اللامركزية هنا تعني أنها مجرد أسلوب إداري يقتصر على توزيع الاختصاصات فيه على الوظيفة التنفيذية، وعليه فهي لا مركزية إدارية فحسب، وذلك بحكم أن الإدارة هي العنصر الأساس والأهم في السلطة التنفيذية، وتستند اللامركزية الإدارية على عنصرين أساسيين هما[6]:

1. وجود وحدات إدارية تمثلها مجالس محلية منتخبة.

2. عدم خضوع هذه الوحدات الإدارية إلى الحكومة المركزية خضوعاً تاماً.

وبذلك يعني نظام اللامركزية الإدارية توزيع ممارسة الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية مستقلة نسبياً، تتمتع بالشخصية المعنوية، كالمحافظات والأقضية والنواحي وأحياناً القرى، بحيث تباشر هذه الهيئات اختصاصاتها الإدارية والموكولة إليها تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية[7]، ويتركز الهدف من فرض تلك الرقابة في الحفاظ على وحدة الدولة، ما يعني أن نظام اللامركزية الإدارية يطبق في النُظم السياسية البسيطة أو الموحدة أيضاً كما هو الحال مع النظام المركزي.

على ذلك فإن نظام اللامركزية الإدارية لا يمس وحدة السلطة السياسية في الدولة حيث يبقى دستور مركزي واحد وسلطات مركزية واحدة بمؤسساتها التشريعية والتنفيذية والقضائية، وهذا ما يميز اللامركزية الإدارية عن اللامركزية السياسية كما سنوضح ذلك لاحقا.

ثانياً: متطلبات اللامركزية: من أبرز دواعي ومتطلبات اللامركزية الإدارية مايأتي:

1. مع اتساع حجم الدول وتزايد أعداد سكانها وتشابك العلاقات الاجتماعية وتعدد الانتماءات الفرعية وتباين التوجهات الفكرية وتزايد الحاجات والمطالب المحلية وتعقد المشاكل، لم يعد بمقدور الدولة المركزية إشباع كل تلك الحاجات وتلبية تلك المطالب وحل كل المشاكل، لذا فالحل يغدو في أن يتولى السكان المحليون جزءاً هاماً من المسئولية في إدارة مناطقهم، أي أن تُدار تلك المناطق بوساطة هيئات ممثلة لهم.

2. ومن دواعي ومتطلبات اللامركزية الإدارية أنها تعمل على تقييد سلطات الهيئات المركزية الحاكمة والحد من غلواء تعسفها[8]، وبالمقابل فإنها تساعد على تخفيف العبء عن كاهل السلطة المركزية في العاصمة، لاسيّما بعد أتساع النشاط الإداري، حيث أنها تؤدي إلى توزيع اختصاصات الوظيفة الإدارية بين هيئات الدولة المركزية والهيئات المحلية.

3. لا يمكن أن تكون اللامركزية الإدارية مصطنعة، ولا يمكن فرضها من جانب السلطة المركزية، وإنما ينبغي أن تكون بمثابة استجابة لظروف موضوعية معينة تعترف بها السلطة المركزية، ويترتب على هذا الاعتراف منح الهيئات في المناطق المحلية سلطات وصلاحيات إدارية واسعة، ومن هذه الظروف وجود حياة خاصة ومصالح وروابط مشتركة بين أبناء المناطق المحلية تتطلب ممارسة سلطة محلية من قبلهم[9].

4. ومن جانب آخر فإن منح الشخصية القانونية ـ المعنوية ـ للهيئات المحلية الذي يترتب عليه منح تلك الهيئات الحق في ممارسة اختصاصات معينة، ينبغي أن يتم حينما تكون الأخيرة أهلاً للمسئولية والالتزام الذي يؤهلها أن تمتلك زمام الأمور والمبادرة وتوكل إليها المهام التي تتناسب وقدراتها وحاجاتها[10].

5. ومن شروط اللامركزية الإدارية أن يكون اختيار أعضاء المجالس التي تمثل الهيئات المحلية عن طريق الانتخاب، ذلك لأن الانتخاب يعد شرطاً ضرورياً لضمان استقلال تلك الهيئات في مواجهة السلطة المركزية، كما أن الهيئات المنتخبة تهدف إلى جعل إدارة المصالح المحلية بيد الأشخاص الذين تهمهم هذه المصالح مباشرة، وهؤلاء

الأشخاص هم أكثر دراية ومعرفة بحاجات إقليمهم ومتطلبات السكان المحليين، ويتحقق ذلك بانتخاب أبناء المناطق المحلية للأشخاص الذين يمثلونهم في المجالس المحلية تمثيلاً حقيقياً[11].

6. إن التقدم المنشود للمجتمع والدولة لا يمكن بلوغه إلا من خلال خلق وضع تتوافق فيه سلطة مركزية تشرف على أمور وقطاعات هامة مع تشجيع المبادرات والابتكارات الفردية والجماعية[12]، وهذا هو العنصر الأساس في نظام اللامركزية الإدارية، وهو ما يمكن تحقيقه في الدول الناشئة أو المتخلفة أوحديثة العهد بالتجربة الديمقراطية، ومنها بلدنا العراق.

7. أخيراً وليس آخراً أضحت الكثير من النُظم السياسية المعاصرة تستشعر الحاجة إلى اللامركزية الإدارية كونها تمثل إحدى أهم سبل الإصلاح السياسي والإداري المنشودة[13].

على ذلك أضحى العمل بمبدأ اللامركزية الإدارية مطلباً جماهيرياً هاماً يؤسس لبناء النهج الديمقراطي السليم، لأنه يمنح السكان المحليين فرصاً واسعة في المشاركة، ومن ذلك اختيار من يمثلهم تمثيلاً حقيقياً في الهيئات المحلية التي تتولى إدارة شؤونهم وتلبي حاجاتهم وتحقق طموحاتهم تجسيداً للمثل القائل ـ أهل مكة أعرف بشعابها ـ ذلك لأن هؤلاء الممثلين هم أيضاً من أبناء هؤلاء السكان المحليين وهم بكل تأكيد أكثر دراية وحرصاً بشؤون مناطقهم المحلية، وبالمحصلة النهائية ستؤسس تلك العملية لنجاح الممارسات الديمقراطية على وجه الجملة على مستوى البلد ككل، محلياً ومركزياً.

وعلى وجه الجملة تبقى الهيئات المحلية التي تمارس صلاحيات إدارية معينة في نظام اللامركزية الإدارية تحت رقابة السلطة المركزية، وإذا ما تمكنت تلك الهيئات من التخلص من هذه الرقابة، وأضحت لها مؤسسات تمارس صلاحيات واسعة ليس فقط إدارية بل سياسية، سيتحول عندئذ النظام السياسي من اللامركزية الإدارية إلى اللامركزية السياسية، وسيتغير شكل الدولة من دولة بسيطة إلى دولة مركبة، وبعبارة أخرى تتحول الدولة الموحدة إلى دولة فدرالية ـ اتحادية ـ .

المطلب الثاني
طبيعة المركزية الإدارية ودرجاتها وتطبيقاتها

أولاً: طبيعة المركزية الإدارية:

على الرغم من امتلاك المناطق المحلية في إطار اللامركزية الإدارية سلطات خاصة بها، إلا أن تلك السلطات تمارس على وفق ما تحدده القواعد الدستورية والتشريعات العادية التي تصدر من السلطة المركزية، على ذلك فإن تحقق تلك الغاية ـ ممارسة الهيئات المحلية لسلطاتها وفق تلك الحدود ـ يتطلب قيام الحكومة المركزية بممارسة ما يمكن تسميته بالرقابة السياسية على ممارسة السلطة من قبل القائمين عليها في المناطق المحلية.

والرقابة السياسية هنا ينبغي أن لا تكون بمثابة وصاية سياسية أو إدارية كما هو مستعمل في فرنسا لأن الغرض من الوصاية ـ سياسية كانت أم إدارية ـ هو حماية القاصر، أما في اللامركزية فينبغي أن لا يكون الهدف منها هو حماية مصالح السكان في المناطق المحلية، وإنما الهدف هو ممارسة الهيئات العاملة في تلك المناطق لسلطاتها على

وفق النصوص الدستورية و/ أو القانونية، فضلاً عن ردع التجاوزات التي من الممكن أن يُقدِم عليها الأشخاص الذين توكل إليهم مهمة إدارة شؤون مناطقهم على وفق ما تقره النصوص المذكورة.

وفقاً لذلك يمكن القول أن الأشخاص الذين يتولون مسؤولية ممارسة السلطة في المناطق المحلية هم ليسو وكلاء، ذلك لأن الوكلاء ـ مثلما عليه الحال في النظام المركزي ـ يخضعون لرقابة الحكام في السلطة المركزية ـ الرؤساء أو الملوك ـ حتى لو لم ينص القانون على ذلك، كما أن الأخيرين لهم الحق ـ من خلال إصدارهم لتعليماتهم ـ في تحديد نشاط الوكلاء مسبقاً وفي الاتجاه الذي يريدون، وعلى ذلك فأن كل النشاطات والأعمال التي يقوم بها الوكلاء تخضع للرقابة في حين أن الرقابة التي تمارسها الحكومة المركزية تقتصر فقط على النشاطات المحددة قانوناً للهيئات اللامركزية.

وعلى الرغم من أن الصلاحيات الممنوحة من قبل الحكومة المركزية للهيئات المحلية تمكنها من ممارسة سلطات محددة في المناطق ـ عن طريق إصدار قواعد سلوك، فردية أو عامة، ملزمة للسكان المحليين ـ لكنها لا تستطيع أن تستغني عن قوة الردع التي تمتلكها السلطة المركزية بغية تنفيذ قراراتها.

وفي نظام اللامركزية الإدارية هناك نوع من الاستقلالية الإدارية للمناطق المحلية في مجال إدارة الخدمات العامة كالماء والكهرباء والبلديات والتربية وما إلى ذلك، ويُعد استقلال هذه المناطق ليس استقلالاً سياسياً بل إدارياً بحتاً.

ولا يعني وجود نوع من توزيع السلطات والصلاحيات بين سلطة

الدولة المركزية والسلطات والصلاحيات الممنوحة للهيئات العاملة في المناطق المحلية في الدولة اللامركزية، أن يعمل كل من المركز والأطراف بمعزل عن الآخر، بل ينبغي أن يوجد هناك إسهام مشترك بين الطرفين، وهو إسهام تختلف درجته ومداه باختلاف أحوال وظروف كل دولة.

وفي الوقت الذي تتجسد السمة الأساسية في نظام اللامركزية الإدارية في ممارسة الهيئات العاملة في المناطق المحلية لسلطات وصلاحيات محددة ومستقلة نسبياً عن السلطة المركزية، إلا أن هذه السلطات والصلاحيات قد تضيق أو تتسع فيما يتعلق بتسيير الشؤون المحلية، ويتأسس على ذلك تحديد العلاقة بين الطرفين ـ السلطة المركزية والهيئات المحلية ـ وهذه العلاقة هي التي تحدد درجة لا مركزية المناطق المحلية، بمعنى أن اللامركزية ليست واحدة بل أنها توجد على درجات متعددة.

ثانياً: درجات اللامركزية الإدارية وتطبيقاتها:

يمكن التعرف على درجات اللامركزية من خلال تطبيقاتها، فهناك ما يسمى باللامركزية التقليدية والتي تعد فرنسا أبرز مثال عليها، وهناك ما يسمى بالإقليمية السياسية وتعد تجربة اللامركزية في إيطاليا مثال على ذلك، وهناك اللامركزية الإدارية التي يجري تطبيقها في بعض أجزاء الدولة إلى جانب أقاليم اتحادية ـ فدرالية ـ ومثال ذلك ما يجري تطبيقه في العراق حالياً، وعلى ذلك سنتعرض لكل من هذه النماذج الثلاثة على التوالي.

1. **اللامركزية التقليدية ـ فرنسا أنموذجاً:** تعد اللامركزية التقليدية هي

النظام الشائع في معظم النُظم السياسية التي تطبق اللامركزية الإدارية، ومن ذلك مانجده مطبقاً في الجمهورية الفرنسية منذ صدور قانون الألوية سنة 1871، ومن ثم صدور قانون البلديات سنة 1884، كما عزّزت مراسيم القوانين الصادرة سنة1926هذا التوجه، وتطبق اللامركزية الإدارية في فرنسا بشكلها التقليدي على صعيد اللواء كوحدة إدارية أساسية، ومن ثم على صعيد البلدية كوحدة إدارية ثانوية[14].

فاللواء كمنطقة محلية لا مركزية يملك نوعين من الهيئات، أما الهيئة الأولى فهي منتخبة من السكان المحليين وتقوم باتخاذ القرارات الهامة والضرورية في اللواء، أما الهيئة الأخرى فهي معينة من قبل الحكومة المركزية وتتمثل هذه الهيئة بالمتصرف ومساعديه والذي يعد بمثابة وكيل للحكومة المركزية، ويتولى المتصرف مهمة تنفيذ القرارات التي تتخذها الهيئة المنتخبة، أما البلدية فهي الأخرى تملك نوعين من الهيئات، أما الهيئة الأولى فهي المجلس البلدي وينتخب أعضائه من قبل الناخبين من سكان البلدية، أما الهيئة الأخرى فتتمثل في رئاسة البلدية ـ رئيس البلدية ومساعدوه ـ والذين ينتخبهم المجلس البلدي من بين أعضائه، ولما كانت هيئتا البلدية منتخبة فعلى ذلك تكون اللامركزية في البلدية أقوى مما هي عليه في اللواء.

وعلى الرغم من إن نظام اللامركزية الإدارية المعمول به في الجمهورية الفرنسية بصيغته التقليدية يُعد مزيجاً بين المركزية واللامركزية، وذلك بفعل انتخاب بعض الهيئات المحلية وتعيين بعضها الآخر ـ وهذا هو حال معظم النُظم السياسية في العالم

الثالث التي أخذت بنظام اللامركزية الإدارية ـ لكن الواقع العملي يؤكد عدم تدخل السلطات المركزية في عمل الهيئات المحلية حتى تلك التي يتم تعيينها من قبلها.

2. **الإقليمية السياسية ـ إيطاليا نموذجاً:** ليست الإقليمية السياسية درجة من درجات اللامركزية فحسب، بل إنها تعد أقصى درجاتها إلى الحد الذي تكون على مشارف اللامركزية السياسية ـ أي الفدرالية ـ وقد وجد هذا النوع من اللامركزية الإدارية على مستوى التطبيق في أسبانيا الجمهورية على وفق ما نص عليه دستورها الصادر سنة1931، وكذلك في كل من اليابان وكولومبيا، كما وجدت الإقليمية السياسية تطبيقاً لها في إيطاليا على صعيد الأقاليم على وفق ما نص عليه الدستور الصادر سنة 1947.

وكان الدستور الإيطالي قد أقر الاعتراف بالحقوق المحلية للأقاليم، وذلك أثر تصاعد الدعوات آنذاك لضرورة التحول نحو إقرار النظام الاتحادي ـ الفدرالي ـ في البلاد كردة فعل على النظام المركزي الذي عاشتها البلاد إبان حكم (موسوليني)منذ سنة 1922، من جانب، ورفض الحزبين الكبيرين في إيطاليا وهما كل من الحزب الديمقراطي المسيحي والحزب الشيوعي لهذا التوجه بدعوى الحفاظ على وحدة البلاد من جانب آخر، وعلى ذلك كان الأخذ بهكذا أسلوب بمثابة حل وسط.

لذا تم تقسيم جمهورية إيطاليا إلى (20) إقليماً، يتكون كل إقليم من هيئتين: هما كل من مجلس الإقليم والـ (جونتا)، أما الأول فينتخبه سكان الإقليم ويتولى هذا المجلس مهمة وضع النُظم والقوانين بما لايتعارض مع المبادئ الأساسية التي تحددها قوانين الحكومة

المركزية ولا يتعارض أيضاً مع المصلحة القومية أو مع مصلحة الأقاليم الأخرى، أما الـ (جونتا) فهي بمثابة الهيئة التنفيذية في الإقليم والتي تنتخب من قبل مجلس الإقليم، ورئيس الـ (جونتا) هو الذي يمثل الإقليم ويصدر النُظم والقوانين على صعيد الإقليم ويدير الوظائف الإدارية التي فوضت للإقليم من قبل الحكومة المركزية[15].

ومع إن الحكومة المركزية في إيطاليا كانت قد منحت للأقاليم صلاحيات واسعة بما في ذلك حقها في وضع نظام أساس وهو بمثابة دستور إقليمي شرط انسجامه مع الدستور الاتحادي[16]، على أن الأقاليم بقيت خاضعة بشكل كبير لإشراف ورقابة الحكومة المركزية، كما أن تلك الصلاحيات هي على الأغلب إدارية، وعلى ذلك تعد اللامركزية التي تطبق في إيطاليا هي بمثابة لا مركزية إدارية وليست سياسية ولكنها تعد أقصى درجات اللامركزية الإدارية.

من ذلك يستدل على أن اللامركزية الإدارية وإن كانت تعني على وجه الجملة منح الحكومة المركزية صلاحيات إدارية للهيئات المحلية بما يمكنها من إدارة شؤونها بنفسها، مع الاحتفاظ بصلاحياتها في الرقابة على أعمال تلك الهيئات، لكن حدود تلك الصلاحيات ـ ضيقاً واتساعاً ـ يختلف من دولة لأخرى، وهذا الاختلاف هو المعيار الأساسي لتحديد درجة اللامركزية.

3. **اللامركزية الإدارية في العراق:** على الرغم من أن اللامركزية الإدارية في العراق تعود في تطبيقها إلى بدايات تأسيس الدولة في العقد الثالث من القرن الماضي، واستمرت طيلة العهدين الملكي والجمهوري على اختلاف مراحله حتى سقوط نظام الحكم في 9/

2003/4 بفعل دخول القوات الأميركية والقوات المتحالفة معها إلى بغداد، ولكن هذا الأسلوب في إدارة الدولة لم يكن سوى أسلوباً شكلياً في معظم تلك المرحلة الزمنية الطويلة، وعلى وجه التحديد في مرحلة ما بعد انقلاب سنة 1968 الذي غدا حكماً مركزياً دكتاتورياً مطلقاً بامتياز.

وقد بدأت اللامركزية الإدارية في العراق تأخذ اهتماماً متزايداً بعد 2003، ومرد ذلك أن البناء الجديد للدولة وللنظام السياسي برمته، يتطلب بذل جهود واقعية لتغيير أخطاء الماضي واستبدالها بالنهج الصحيح، على وفق برنامج سياسي وإداري متكامل يشترك فيه جميع أبناء البلد على اختلاف انتماءاتهم وتوجهاتهم، بلا إقصاء أو تهميش.

وقد بدأ العمل فعلاً بتطبيق اللامركزية الإدارية في العراق رسمياً ـ إثر صدور قانون (إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية) في شهر آذار/ مارس سنة 2004، الذي أكدت المادة الرابعة منه هذا المبدأ، على ذلك فقد تم العمل على وفق هذا الأسلوب في ظل حكومة (الدكتور أياد علاوي) الانتقالية التي تشكلت في منتصف سنة 2004، مروراً بحكومة (الدكتور إبراهيم الجعفري) المنبثقة عن الجمعية الوطنية التي تم انتخابها في 30 كانون الثاني سنة 2005، والتي كانت مهمتها الأساسية صياغة دستور جديد للبلاد، والذي نص بدوره على إقرار هذا اللون في إدارة المحافظات العراقية ـ باستثناء محافظات إقليم كردستان ـ، ومن ثم أعقب ذلك صدور قانون المحافظات وإجراء انتخابات لمجالس المحافظات المحلية.

على ذلك سيتم التعرض في هذا الإطار لمبدأ اللامركزية الإدارية

في العراق على وفق ما جاء في دستور سنة 2005م، ثم نتناول قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وأخيراً نتناول تقدير تجربة اللامركزية الإدارية في العراق بعد إجراء انتخابات مجالس المحافظات.

أ. **اللامركزية الإدارية في العراق على وفق ما جاء في دستور سنة 2005**: في الوقت الذي أقر الدستور العراقي الصادر سنة 2005، الحق للمحافظات العراقية أن تتحول إلى أقاليم، أقر بذات الوقت للمحافظات التي لا تتحق فيها شروط تحقيق تلك الغاية، الحق في ممارسة اختصاصات وصلاحيات إدارية ومالية واسعة، على ذلك فقد نصت المادة (122) من الدستور المذكور مايأتي[17]:

أولاً: تتكون المحافظات من عدد من الأقضية والنواحي والقرى.

ثانياً: تمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وينُظم ذلك بقانون

ثالثاً: يُعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة، الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة، لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس.

رابعاً: ينُظم بقانون، انتخاب مجلس المحافظة، والمحافظ، وصلاحياتهما.

خامساً: لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة، وله مالية مستقلة.

على ذلك أقر الدستور العراقي المذكور مبدأ اللامركزية الإدارية من

خلال إقراره للوحدات الإدارية الموجودة أصلاً في العراق قبل سنة 2003 وهي المحافظات، وبين الدستور المذكور بأن تلك الأخيرة تتكون من الأقضية والنواحي والقرى كوحدات إدارية فرعية تابعة لها، وكان أهم ماجاء في هذا الدستور كما ورد في الفقرة ثانياً من نص المادة (122) التأكيد على ضرورة أن تمنح المحافظات الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، والأهم من كل ذلك أن الدستور المذكور أكد عدم خضوع مجالس تلك المحافظات المنتخبة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة، والأهم من ذلك أقر بأن يكون لها مالية مستقلة، وذلك لأن منح صلاحيات واختصاصات أياً كان نوعها وحدودها يبقى غير ذو جدوى من غير تخصيص مالي يعين على ممارسة تلك الصلاحيات والاختصاصات، ولكن السؤال الذي يتبادر إلى الذهن هنا هو: ما درجة اللامركزية الإدارية التي نص عليها الدستور العراقي وما طبيعة الصلاحيات الإدارية والمالية وماحدودها التي وصفها بالواسعة؟

أجاب الدستور في النص المذكور على هذا التساؤل بأن يُنظم ذلك بقانون، وكان قد صدر فعلاً هذا القانون وللتعرف على هذا القانون وطبيعة اللامركزية الإدارية التي تم إقرارها بغية تطبيقها في العراق حالياً سنتعرض لهذا القانون.

ب. **قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم**[18]: صدر قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم في شهر شباط/ فبراير سنة 2008 ، بعد إقراره من قبل مجلس النواب العراقي، وبعد أن تمت المصادقة عليه من قبل مجلس الرئاسة، فقد جاء الباب

الأول منه تحت عنوان: (المجالس وإجراءات تكوينها)، وبذلك نصت المادة (2) منه على ما يأتي[19]:

أولاً: مجلس المحافظة هو أعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة، له حق إصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة بما يمكنها من إدارة شؤونها، وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية.

ثانياً: يخضع مجلس المحافظة والمجالس المحلية لرقابة مجلس النواب).

أما المادة (4) الفقرة (4) فقد نصت على ما يأتي: (أن يتم انتخاب أعضاء المجالس عن طريق الانتخاب السري المباشر حسب قانون الانتخابات للمجالس)[20].

وكان القانون المذكور قد فصّل على نحو واضح اختصاصات مجالس المحافظات المنتخبة، وهو ما نصت عليه المادة (7) من الفصل الثاني منه وكما يأتي[21]:

(أولاً: انتخاب رئيس المجلس ونائبه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس في أول جلسة يعقدها المجلس يدعو لها المحافظ خلال خمسة عشر يوما من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات وتنعقد الجلسة برئاسة اكبر الأعضاء سناً.

ثانياً : إقالة رئيس المجلس أو نائبه من المنصب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس في حالة تحقق احد الأسباب الواردة في الفقرة من هذه المادة بناءً على طلب ثلث الأعضاء.

ثالثاً: إصدار التشريعات المحلية والنُظم والتعليمات لتنظيم

الشؤون الإدارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية.

رابعاً: رسم السياسة العامة للمحافظة بالتنسيق مع الوزارات المعنية في مجال تطوير الخطط المتعلقة بالمحافظة.

خامساً: أ ـ إعداد مشروع الموازنة الخاصة بالمجلس لدرجها في الموازنة العامة للمحافظة.

ب ـ المصادقة على مشروع الموازنة العامة للمحافظة المحال إليها من المحافظ، وإجراء المناقلة بين أبوابها بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء، على أن تراعى المعايير الدستورية في التوزيع لمركز المحافظة والاقضية والنواحي ورفعها إلى وزارة المالية في الحكومة الاتحادية لتوحيدها مع الموازنة الفدرالية.

سادساً: الرقابة على جميع أنشطة الهيئات التنفيذية المحلية باستثناء المحاكم والوحدات العسكرية والكليات والمعاهد لضمان حسن أداء أعمالها عدا الدوائر ذات الاختصاص الاتحادي.

سابعاً: أ ـ انتخاب المحافظ ونائبيه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس خلال مدة أقصاها ثلاثون يوما من تاريخ انعقاد اول جلسة له.

ب ـ إذا لم يحصل إي من المرشحين على الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس يتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات وينتخب من يحصل على أكثرية الأصوات في الاقتراع الثاني.

ثامناً: 1 ـ استجواب المحافظ أو احد نائبيه بناءً على طلب ثلث أعضائه وعند عدم قناعة الأغلبية البسيطة بأجوبة المستجوب يعرض للتصويت على الإقالة في جلسة ثانية ويُعد مقالا بموافقة الأغلبية

المطلقة لعدد أعضاء المجلس ويكون طلب الإقالة او التوصية بها مستندا على احد الأسباب الحصرية الآتية:

أ ـ عدم النزاهة أو استغلال المنصب الوظيفي.

ب ـ التسبب في هدر المال العام.

ج ـ فقدان احد شروط العضوية.

د ـ الإهمال أو التقصير المتعمدان في أداء الواجب والمسؤولية.

ـ لمجلس النواب إقالة المحافظ بالأغلبية المطلقة بناءً على اقتراح رئيس الوزراء لنفس الأسباب المذكورة أعلاه.

ـ يعد المحافظ مقالاً عند فقدانه لأحد الشروط المنصوص عليها في المادة من هذا القانون.

ـ للمحافظ أن يعترض على قرار الإقالة، أمام المحكمة الاتحادية العليا خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه بالقرار وعلى المحكمة ان تبت في الاعتراض خلال شهر من تاريخ تسجيله لديها وعليه في هذه الحالة ان يقوم بتصريف أعمال المحافظة اليومية لحين البت في الاعتراض.

ـ يقوم مجلس المحافظة بعد نهاية مدة الطعن المشار اليها في الفقرة أعلاه أو تصديق قرار الإقالة من قبل المحكمة الاتحادية العليا في حالة وقوع اعتراض عليه بانتخاب محافظ جديد وفقاً لأحكام الفقرة من هذه المادة خلال مدة أقصاها ثلاثين يوماً من تاريخ التصديق أو انتهاء مدة الطعن.

تاسعاً: 1 ـ المصادقة على ترشيح ثلاثة أشخاص لإشغال المناصب العليا في المحافظة وبالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء

المجلس وبناءً على اقتراح من المحافظ بما لا يقل عن خمسة وعلى الوزير المختص تعيين احدهم.

- إعفاء أصحاب المناصب العليا في المحافظة بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس بناءً على طلب خمس عدد أعضاء المجلس أو بناءً على اقتراح من المحافظ ولمجلس الوزراء كذلك حق الإقالة باقتراح من الوزير المختص استنادا للأسباب الواردة في الفقرة من هذه المادة.

عاشراً: المصادقة على الخطط الأمنية المحلية المقدمة من قبل المؤسسات الأمنية في المحافظة عن طريق المحافظ بالتنسيق مع الدوائر الأمنية الاتحادية مع مراعاة خططها الأمنية.

أحد عشر: المصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس على إجراء التغييرات الإدارية على الأقضية والنواحي والقرى بالدمج والاستحداث وتغيير أسمائها ومركزها وما يترتب عليها من تشكيلات إدارية ضمن حدود المحافظة بناءاً على اقتراح المحافظ أو ثلث أعضاء المجلس.

ثاني عشر: إصدار جريدة تنشر فيها كافة القرارات والأوامر التي تصدر من المجلس.

ثالث عشر: اختيار شعار للمحافظة مستوحى من الإرث التاريخي والحضاري لها.

رابع عشر: إقرار نظام داخلي لعمل المجلس خلال شهر من تاريخ أول جلسة له ويصادق عليه بالأغلبية المطلقة.

خامس عشر: تحديد أولويات المحافظة في المجالات كافة، ورسم سياستها ووضع الخطط الإستراتيجية لتنميتها بما لا يتعارض مع التنمية الوطنية.

سادس عشر: المصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس على قبول أو رفض التبرعات والهبات التي تحصل عليها المحافظة.

سابع عشر: ممارسة أية اختصاصات أخرى منصوص عليها في الدستور أو القوانين النافذة)).

أما فيما يتعلق بالمجالس المحلية بين القانون المذكور أن هذه المجالس تتمثل بمجالس الأقضية والنواحي، أما الأولى فقد أقر القانون المذكور الصلاحيات التي تمارسها مجالس الأقضية والتي تبدأ بإقرار الآلية التي يتم بها انتخاب رئيس مجلس القضاء والقائممقام وطريقة إقالة كل منهما إذا أقتضى الأمر، ثم تقوم بعد ذلك بمهمة مراقبة سير عمليات الإدارة المحلية في القضاء، والعمل على إعداد مشروع موازنة مجلس القضاء وما يرتبط بها، والموافقة على تسمية الشوارع وتخطيط الطرق والموافقة على التصاميم الأساسية في القضاء، بالتنسيق مع مجلس المحافظة وضمن المخطط العام للحكومة الاتحادية، ومن ثم مراقبة وتقييم النشاطات التربوية في حدود القضاء وتقديم التوصيات بشأنها عبر مجلس المحافظة، ومراقبة تنظيم استغلال الأراضي العامة ضمن الرقعة الجغرافية للقضاء والعمل على تطوير الزراعة والري، فضلاً عن المصادقة على الخطة الأمنية المقدمة من قبل رؤساء الأجهزة الأمنية المحلية عبر القائم مقام، كما خول القانون المذكور مجلس القضاء مهمة ممارسة أية اختصاصات أخرى يخولها إياه مجلس المحافظة بما لا يتعارض مع القوانين النافذة[22].

أما فيما يخص مجالس النواحي فقد بين القانون المذكور اختصاصات تلك المجالس التي تبدأ بدورها بمهمة انتخاب رئيس مجلس الناحية ومدير الناحية مع بيان طريقة إقالتهما إذا أقتضى الأمر، ثم

تقوم تلك المجالس بمهمة الرقابة على سير عمليات الإدارة في الناحية، والرقابة على الدوائر المحلية والعمل على إعداد مشروع موازنة مجلس الناحية والمصادقة على خطط الموازنة لدوائر الناحية وإحالتها إلى مجلس القضاء،والمصادقة بالأغلبية البسيطة على الخطة الأمنية المحلية المقدمة من قبل إدارة شرطة الناحية بواسطة مدير الناحية، كما خول القانون المذكور مجلس المحافظة أو مجلس القضاء أن يمنح مجلس الناحية أي اختصاصات أخرى بما لا يتعارض مع القوانين النافذة[23].

كما بينت المادة (31) بشكل مفصل الصلاحيات التي يمارسها المحافظة باعتباره الرئيس التنفيذي الأعلى للمحافظة، وهي صلاحيات واسعة جداً، وبينت المادة (43) الصلاحيات التي يمارسها مدير الناحية وهي صلاحيات واسعة أيضاً[24].

والمهم في الأمر أن القانون المذكور قد بين في الأسباب الموجبة لصدوره، أنه بالنظر لسعة الاختصاصات والصلاحيات التي منحها دستور جمهورية العراق للمحافظات وإداراتها، ولغرض تنظيم هذه الاختصاصات والصلاحيات بما ينسجم مع شكل الدولة الجديد القائم على أساس النظام الاتحادي (الفيدرالي) والنظام اللامركزي، ولافتقار التشريعات الحالية لمثل هذا الوضع ـ أي وضع تحول الدولة من دولة بسيطة إلى دولة مركبة اتحادية فدرالية ـ شرع هذا القانون.

خلاصة القول أنه الرغم من بعض المآخذ التي يمكن أن تسجل على هذا القانون[25]، ومن ذلك أنه لم يبين طبيعة الرقابة التي يمارسها مجلس النواب ـ باعتباره أعلى سلطة تشريعية ومنتخبة من عموم الناخبين في العراق ـ على مجالس المحافظات، وبالتالي ينبغي صدور تشريع خاص يحدد ماهية وطبيعة وحدود تلك الرقابة التي تحقق

الموازنة بين الحرص على عدم خروج مجالس المحافظات عن حدود صلاحياتها الدستورية والقانونية ولتلافي تفتيت وحدة الدولة السياسية والإدارية من جانب، وعدم تكبيلها بقيود تعرقل عملها وتقيد حركتها وتعيق نشاطها لتحقيق التنمية في كل مستوياتها على الصعيد المحلي من جانب آخر، وعلى الرغم من ذلك يعد هذا القانون خطوة مهمة على سكة التحول الديمقراطي الذي بدأت تشهده الساحة العراقية.

على ذلك، وعلى وفق هذا القانون تم تشريع قانون انتخاب مجالس المحافظات والأقضية والنواحي.

ت. تقدير تجربة اللامركزية الإدارية بعد انتخابات مجالس المحافظات:

أصدر مجلس النواب العراقي في الدورة النيابية السابقة في 8/ 2008/10 قانون انتخابات مجالس المحافظات ذي الرقم (36) لسنة 2008[26]، والذي جرت على ضوءه الانتخابات الخاصة بتلك المجالس وذلك في الثلاثين من شهر كانون الثاني/ يناير سنة 2009[27] التي أثبت فيها الناخب العراقي ـ رغم حداثة عهده بالتجربة الديمقراطية وعلى الرغم من أن نسبة المشاركة في تلك الانتخابات لم تتجاوز الـ (51%) فقط ـ قدرته على تجاوز كل العقبات التي تعترض طريقه في بناء دولته على أسس الديمقراطية، كما أثبتت تلك التجربة تنامي وعيه وإدراكه السياسي وقدرته على اختيار من يمثله في إدارة شؤونه ليس فقط على صعيد مؤسسات الحكومة المركزية التي تتمثل بالسلطة التشريعية والتنفيذية بل على صعيد اختيار من يمثله في إدارة شؤونه المحلية على مستوى مجالس المحافظات التي تعد أكثر قرباً منه، وينبغي أن تكون أكثر معرفة لحاجاته وهمومه، وبالتالي كانوا قد

عقدوا آمالهم على من يمثلهم في تلك الإدارات في تقديم أقصى مايمكن تقديمه لخدمتهم، ولكن السؤال الكبير الذي يثار هنا هو: هل حقق فعلاً ممثلي السكان المحليين على صعيد المحافظات تلك الآمال لا سيّما بعد مرور مايربو ـ لغاية كتابة تلك السطور ـ على سنوات ثلاث؟

على الرغم من أن تجربة انتخابات مجالس المحافظات المذكورة تعد خطوة باتجاه تعزيز النهج الديمقراطي في العراق، لكن الناخبين العراقيين الذين ساهموا في تلك العملية بقصد إزاحة وإبعاد العناصر غير الكفوءة والفاسدة واستبدالها بعناصر كفوءة ونزيهة وقادرة على تحمل المسؤولية لتحسين أوضاعهم على مستوى محافظاتهم، لم يلحظوا حصول أي تحسن يذكر في هذا الإطار على الرغم من حجم التخصيصات المالية الكبيرة، وبالنتيجة لم تثبت تلك المجالس قدرتها على تلبية حاجات السكان المحليين الأساسية، من خدمات وتنمية وأعمار وما إلى ذلك.

ما يعني إن تجربة اللامركزية في العراق مازالت متعثرة بل ومن إخفاق إلى إخفاق، ويعود ذلك لأسباب عدة، من ذلك إن تلك الخطوة ـ انتخاب مجالس المحافظات ـ مازالت منقوصة بفعل عدم إجراء انتخابات لمجالس الأقضية والنواحي لحد الآن باعتبارها وحدات فرعية تابعة ومكملة لعمل مجالس المحافظات، الأمر الذي كان من أهم معوقات عمل تلك المجالس بفعل صعوبة التنسيق بين العقليات التي تدير الوحدات الفرعية التي لم تقدم انجازات ملموسة للمواطن في المرحلة السابقة، هذا من جانب ومن جانب آخر شعورها باحتمالية انتهاء مهمتها في أية لحظة ما يجعلها تفتقر للحرص والجدية في العمل.

ومن نافلة القول أن حداثة التجربة كان من أهم أسباب افتقار المناطق المحلية لذوي الخبرة والكفاءة في هذا السياق، فضلاً عن تراكمات الماضي البعيد والقريب السلبية والثقيلة التي خلفت واقعاً متردياً على كل الأصعدة، ومن ذلك تدني مستوى الوعي السياسي لدى السكان عموماً، مع استمرار تفاقم الكثير المشاكل الاقتصادية والاجتماعية وتدني مستوى الخدمات التي عمقتها الأزمة الاقتصادية العالمية وتراجع أسعار البترول،ومع التحسن الملحوظ الذي طرأ على الوضع الأمني في معظم أرجاء العراق، إلا أن هناك آفة لا تقل خطورة عن الخطورة التي كانت ـ ومازالت في محافظات ليست قليلة ـ تشكلها الجماعات الإرهابية والخارجة عن القانون، تلك هي آفة الفساد الإداري والمالي، فضلاً عن أن مؤسسات ودوائر المحافظات لم تكن بمنأى عن فيروس المحاصصة الذي عشعش في كل مؤسسات الدولة، والأهم من كل هذا وذاك تبادل الاتهامات وإلقاء اللوم والمسؤولية المتبادلة بين كل من الحكومة المركزية والهيئات المحلية، في تَحمُل مسؤولية الإخفاق تلك، فلطالما اتهم أعضاء مجالس المحافظات الحكومة المركزية بتقييد صلاحياتها الممنوحة لها على وفق الدستور والتشريعات النافذة، وبالمقابل تتهم الحكومة مجالس المحافظات أنها ليس بمستوى المسؤولية، وعلى ذلك كان سبباً ـ تضاف له أسباب أخرى ـ دفع بعض مجالس المحافظات في الربع الأخير من عام 2011، إلى الإقدام على خطوة التحول إلى أقاليم ما يعني التحول من اللامركزية الإدارية إلى اللامركزية السياسية ـ الفدرالية ـ .

المبحث الثالث

اللامركزية السياسية (النُظم الاتحادية)

المطلب الأول
ماهية اللامركزية السياسية ـ الاتحادية ـ وأنواعها

تطبق اللامركزية السياسية فيما يسمى بالنُظم السياسية المركبة التي تسمى أيضاً بالنُظم أو الدول الاتحادية، وهي تلك النُظم التي تقوم على إتحاد دول عدة مع بعضها أو أنها تتوزع إلى وحدات أو أقسام دستورية، والنُظم المركبة أو ما تسمى بالنُظم الاتحادية تكون على أنواع هي:

أولاً: نظام الاتحاد الشخصي: هو ذلك النوع من الاتحادات التي تنشأ بخضوع دولتين كاملتي السيادة لرئاسة شخص واحد أو لهيئة تتمثل فيه ـ أو فيها ـ على أن تحتفظ كل دولة بكيانها وشخصيتها القانونية الدولية وبسياستها الخارجية والداخلية، ومن أمثلة هذا النوع من النُظم الاتحادية، اتحاد انكلترا وهانوفر بين سنة 1714 وسنة 1838م واتحاد إيطاليا وألبانيا للمدة المحصورة بين سنة 1939 وسنة 1943م[28].

ثانياً: نظام الاتحاد ألتعاهدي أو ما يسمى بالاتحاد الكونفدرالي: ينشأ هذا الاتحاد عندما تتفق دول عدة فيما بينها بمقتضى معاهدة دولية على إقامة هيئة مشتركة تكون لها سلطة رسم السياسة العامة المشتركة لدول الاتحاد كما تكون لها سلطة تنسيق أو توحيد الشؤون الاقتصادية والكمركية والثقافية والتعليمية كلها أو بعضها ويحتفظ كل عضو من أعضاء الاتحاد بشخصيته القانونية الدولية ومن ذلك ما حصل بين الولايات الأميركية من سنة 1781 حتى سنة 1887، والمقاطعات السويسرية من سنة 1815 حتى سنة 1848، ومن الأمثلة المعاصرة على هذا النوع من النُظم الاتحادية يمكن اعتبار الاتحاد الأوروبي نظاماً اتحادياً كونفدرالياً، مع احتفاظ كل دولة عضو في هذا الاتحاد بسيادتها وشخصيتها القانونية.

ثالثاً: نظام الاتحاد الاندماجي أو ما يسمى بالاتحاد الفدرالي: ينشأ هذا الاتحاد حينما تتفق مجموعة من الدول فيما بينها بمقتضى دستور على أن تتحد إتحاداً دائماً، أو أنه ينشأ نتيجة تحول دولة بسيطة إلى دولة اتحادية ـ فدرالية ـ تتكون من وحدات أو مكونات عدة[29]، قد تسمى هذه الوحدات أو المكونات ولايات كما هو الحال في الولايات المتحدة الأميركية والإتحاد الهندي، أو لاندرات كما هو الحال في ألمانيا الاتحادية أو مقاطعات كما في كندا، أو كانتونات مثلما هو الحال في الإتحاد السويسري، أو إمارات ـ الإمارات العربية المتحدة ـ أوجمهوريات كما كان عليه الاتحاد السوفييتي السابق أوجزر مثل ماليزيا أو أقاليم مثل السودان وما نص عليه الدستور العراقي الصادر سنة 2005، وهناك من النُظم الاتحادية التي تجمع بين شكلين من الوحدات مثل الاتحاد الهندي الذي يتكون من أقاليم وولايات.

المطلب الثاني
الآثار التي تترتب على قيام النُظم الاتحادية ـ الفدرالية

تقوم النُظم الاتحادية ـ الفدرالية ـ على أساس وضع دستور مركزي تتم بموجبه عملية توزيع السلطات والصلاحيات بين مؤسسات الدولة المركزية التي تسمى بـ (حكومة الاتحاد المركزية)، والمؤسسات المحلية على صعيد الوحدات المكونة وبالشكل الذي يحدده الدستور، ويترتب على قيام الدولة الاتحادية ـ الفدرالية ـ مايأتي[30]:

1. تفنى الشخصية القانونية الدولية المستقلة لكل من الدول الأعضاء الداخلة في الاتحاد وتتركز الشخصية القانونية الدولية فقط في الحكومة المركزية.
2. تمارس الحكومة المركزية الاتحادية سلطاتها على الحكومات المحلية وعلى جميع رعاياها.
3. للإتحاد تمثيل خارجي واحد.
4. وجود جيش وطني موحد، والحرب التي يدخلها الاتحاد تشترك فيها جميع الوحدات المكونة للاتحاد، وتعد الحرب التي تقوم بين الأخيرة حرباً أهلية.
5. ترتبط عملية توزيع الاختصاصات بين حكومة الاتحاد المركزية والوحدات المكونة لها بالكيفية التي نشأت بها الدولة الاتحادية، إذ غالباً ماتكون السلطات والصلاحيات للوحدات المكونة للدول الاتحادية التي نشأت بفعل اتفاق دول عدة دول أوسع من سلطات وصلاحيات حكومة الاتحاد المركزية، كما تكون أوسع من سلطات وصلاحيات الوحدات المكونة للدول الاتحادية التي تحولت من

دولة موحدة بسيطة إلى دولة مركبة اتحادية، والتي تكون فيها الكفة مرجحة لمصلحة حكومة الاتحاد المركزية.

ولأهمية هذا النوع من النُظم الاتحادية كونه أصبح ظاهرة العصر، وذلك بعد أن أضحت مايقارب (28) دولة تأخذ بهذا الأسلوب، نرى من المناسب التعرض لأبرز النماذج من تلك النظم.

المطلب الثالث
نماذج من النُظم الاتحادية ـ الفدرالية ـ المعاصرة

سنتناول في النقاط التالية كل من النظام الاتحادي في كل من الولايات المتحدة الأميركية، وألمانيا الاتحادية، وجمهورية الهند الاتحادية، وكان اختيارنا لتلك النُظم لسببين، أما السبب الأول فلأنَها تمثل نماذج مختارة من قارات مختلفة، كما أن كل منها تعد من أقدم وأعرق تلك النُظم في القارات التي تنتمي إليها، كما نرى من المناسب التعرض لواقع التجربة الاتحادية في العراق على وفق دستور سنة 2005، باعتبارها نموذج رابع.

أولاً: النظام الاتحادي في الولايات المتحدة الأميركية

يعود قيام النظام الاتحادي (الفدرالية) في الولايات المتحدة الأميركية إلى سنة 1787، حينما دعا الكونغرس (البرلمان) الولايات إلى إرسال مندوبين عنها إلى اجتماع أو مؤتمر، لإعادة النظر في بنود الاتحاد الكونفدرالي ـ الذي كان قائماً منذ سنة 1781 ـ، والعمل على إقامة دستور فدرالي يكون مناسباً لظروف البلد وبغية المحافظة على الاتحاد، وقد أكد الحاضرون في هذا المؤتمر على إخفاق بل وفشل الاتحاد الكونفدرالي في تحقيق الأهداف التي أُنشئ من أجلها[31].

وقد تمخض عن هذا المؤتمر إصدار الدستور الاتحادي في 17 أيلول/ سبتمبر سنة 1787، ووضع هذا الدستور أسس النظام الفدرالي للولايات المتحدة الأميركية، وبذلك تعد الأخيرة أول بلد حديث ينتهج الفدرالية كمبدأ تنظيمي لهيكلها الحكومي، وقد بين الدستور المذكور الآلية التي تتشكل وفقها الهيئات الفدرالية الأميركية واختصاصاتها وصلاحياتها وعلاقتها ببعضها، وعلاقة تلك الهيئات بالهيئات المحلية للولايات.

ولكوننا تطرقنا سابقاً بشكل مفصل إلى الهيئات أو السلطات الاتحادية، سنتعرض فقط إلى صلاحيات تلك الهيئات على مستوى الاتحاد لبيان علاقتها بصلاحيات الولايات، ومظاهر استقلال الأخيرة.

1. **صلاحيات الهيئات الاتحادية ـ الفيدرالية ـ** : أقر دستور الولايات المتحدة الأميركية الاتحادي صلاحيات واسعة لمجلس الشيوخ ـ كما أسلفنا القول ـ وهو يمثل الولايات، تفوق كثيراً صلاحيات مجلس النواب، ما يعني إن المشرع الأميركي أولى اهتماماً كبيراً بالولايات، من خلال منح ممثليها في البرلمان الاتحادي مكانة مميزة ليس فقط على صعيد البرلمان الاتحادي، بل على صعيد الاشتراك مع رئيس الهيئة التنفيذية، وهو رئيس الجمهورية في ممارسة صلاحيات معينة.

   كما أَسندَ الدستور الاتحادي الهيئة التنفيذية إلى رئيس الجمهورية المنتخب من قبل سكان الولايات بصورة غير مباشرة، وبناءً على ذلك يمارس رئيس الجمهورية صلاحيات واسعة، ما يدل على أن النظام الاتحادي الرئاسي في الولايات المتحدة الأميركية قد أُعطى لرئيس الجمهورية المنتخب مكانة متميزة.

وتمارس المحكمة الاتحادية العليا في الولايات المتحدة صلاحيات مهمة وخطيرة، ومن ذلك الفصل في المنازعات التي تنشأ بين الولايات والمواطنين في الولايات المختلفة، كما تملك المحكمة الاتحادية صلاحية الرقابة على دستورية القوانين الاتحادية والقوانين التي تصدر في الولايات، ما يعني إن عمل المحكمة الاتحادية لا يقتصر على مراقبة ومتابعة عمل هيئات السلطة الاتحادية، بل تتجاوزها بالعمل على مراقبة ومتابعة عمل هيئات الحكومات المحلية على صعيد الولايات.

2. **مظاهر استقلال الولايات:** في بادئ الأمر كانت الولايات المتحدة تتكون من (13) ولاية، ومن ثم تطورت لتصل إلى (50) ولاية وفدراليتين لا تماثليتين[32]، وثلاثة أقاليم ذات حكم ذاتي وثلاثة أقاليم غير تابعة للحكومة الاتحادية، فضلاً عن أكثر من (130) مستوطنة محلية مستقلة من سكان أميركا الأصليين[33].

وقد منح الدستور الاتحادي الأميركي لكل الولاية من الولايات الحق في وضع دستور خاص لها، وعلى ذلك يكون لكل ولاية هيئاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية الخاصة بإدارة شؤونها المحلية، في الحدود التي رسمها دستور الولاية وبما لا يتعارض مع الدستور الاتحادي، دون أن تخضع لأية رقابة من الحكومة المركزية، وبالتالي لكل ولاية رئيس تنفيذي يسمى (الحاكم) يختاره سكان الولاية المحليين بطريق الانتخاب المباشر، وبرلمان منتخب أيضاً من قبل سكان الولاية المحليين، فضلاً عن المحاكم الخاصة بكل ولاية، والتي يعود للولاية الحق في إنشائها لتتولى مهمة تطبيق وتفسير قوانينها، والفصل في المنازعات التي تثور بين مواطنيها ضمن حدودها الإقليمية[34].

وعلى الرغم من ممارسة تلك الهيئات المحلية لصلاحيات واختصاصات واسعة منذ بداية تأسيس الاتحاد، إلا إن الحكومة الاتحادية المركزية راحت مع مرور الوقت واشتداد الأزمات ـ لا سيّما أزمة سنة 1929 ـ 1930 ـ تعمل على توسيع صلاحياتها على حساب الأولى، ما أفضى إلى تحول النظام الاتحادي في الولايات المتحدة الأميركية من: (فدرالية تعاونية إلى فدرالية قسرية)[35]، وبذلك أضحت الحكومة الاتحادية أكثر قوة، وبذات الوقت كانت هناك محاولات كثيرة من قبل سكان الولايات المحليين تطالب بالمزيد من اللامركزية ولكنها لم تفلح.

وعلى وجه الجملة يواجه النظام الاتحادي في الولايات المتحدة انتقادات كثيرة، فهناك من يرى إن الجهازين السياسي والإداري في الحكومات المحلية ـ الولايات ـ، يعانيان من عجز خطير في مواجهة المشاكل القائمة، ويتشابك ذلك مع الازدواجية في العمل، وهذه الحكومات غالباً ما تتردد حينما تتطلب الأمور السرعة في الحسم، وترتبك حينما تتطلب الأمور فعالية ودراية، وحتى المجالس البلدية داخل الولايات تفتقر إلى التعاون فيما بينها، كما أثار نقاد النظام الاتحادي نقطة في غاية الأهمية، وهي تلك التي تتعلق بتشجيع هذا النظام للسياسات العنصرية، وذلك من خلال السماح للحكومات المحلية في الولايات بمعالجة قضايا الحقوق المدنية، فقد أنكرت هذه الحكومات على الزنوج على مدى أكثر من قرن حق المساواة في الجنسية، ومازالت تفعل ذلك في نواحٍ كثيرة[36].

خلاصة القول بعد أن منح الدستور الاتحادي في الولايات المتحدة الأميركية صلاحيات واسعة للولايات، بدأ الاتجاه شيئاً فشيئاً

نحو تقليص تلك الصلاحيات لمصلحة الهيئات الاتحادية، ولم يكن هذا الأمر ناجماً عن نزوع الأخيرة والقابضين عليها نحو الاستئثار بالسلطة، بل بفعل عجز الولايات وعدم قدرتها على مواجهة الكثير من المشاكل المتفاقمة والمتقادمة، ما يفضي إلى ضرورة تدخل الهيئات الاتحادية لإنقاذ الموقف، ومن ذلك من حصل في السنوات الأخيرة من كوارث بيئية هائلة.

ثانياً: ألمانيا الاتحادية:

جمهورية ألمانيا الاتحادية ذات تاريخ طويل وثقافة غنية، ولكنها حتى سنة 1806كانت عبارة عن كيانات منفصلة، ثم تحولت إلى كونفدرالية في المدة بين سنتي (1815 ـ 1867)، ولم تتوحد إلا في سنة1871، ثم تم تقسيمها مرة أخرى أثر هزيمتها في الحرب العالمية الثانية إلى ألمانيا الغربية والشرقية، وتحولت ألمانيا الغربية إلى جمهورية ألمانيا الاتحادية سنة 1949م، وكانت تضم (11) ولاية، وقد أفضى توحيد ألمانيا بعد تحطيم جدار برلين سنة 1990 الفاصل بين الألمانيتين (الغربية والشرقية) إلى انضمام (5) ولايات، وبذلك أصبح عدد ولايات الاتحاد حالياً (16) ولاية، ويطلق على هذه الولايات أسم (البلدان Lander)[37].

1. الهيئات الاتحادية:

أ. البرلمان الاتحادي: يتكون البرلمان الاتحادي في ألمانيا من مجلسين أحدهما يمثل عموم الشعب الألماني، ويسمى بـ (الداييت Bundestag)، وينتخب من قبل الناخبين بالاقتراع العام السري المباشر، والآخر يمثل الولايات ويسمى بـ (المجلس الفدرالي

Bundesrat)، وتقوم الحكومات المحلية في الولايات باختيار أعضاء هذا المجلس وعزلهم، ويتراوح عدد ممثلي الولايات من 3 ـ 5 وفق عدد السكان في كل ولاية، وكلا المجلسين يُنتخبان لمدة أربع سنوات[38].

وعلى الرغم من إن كلا المجلسين يشتركان في عملية تشريع القوانين الاتحادية، ولكن ينبغي التميز بين مرحلة اقتراح القوانين التي يتساوى فيها المجلسان، وبين مرحلة إقرار تلك القوانين التي يكون فيها القول الفصل للمجلس الشعبي (الداييت)[39].

ونظراً لكون النظام الاتحادي الألماني هو نظام برلماني، فالبرلمان يتولى ـ بالاشتراك مع مجالس الولايات التشريعية ـ بانتخاب رئيس جمهورية ألمانيا الاتحادية، أما الحكومة الاتحادية فإنها مسؤولة أمام مجلس الشعب فقط.

ب. الهيئة التنفيذية الاتحادية: تتكون هذه الهيئة في ألمانيا الاتحادية ـ شأنها شأن النُظم البرلمانية ـ من فرعين، الفرع الأول يمثله رئيس الجمهورية، والفرع الآخر تمثله الحكومة الاتحادية، ويتم انتخاب الأول لمدة خمسة سنوات لا يعاد انتخابه مباشرة إلا مرة واحدة، ويتم ذلك من قبل هيئة خاصة تسمى (الجمعية الفدرالية)، وهي مكونة من أعضاء مجلس الشعب ومن عدد مماثل ممن يتم انتخابهم من المجالس التشريعية المحلية في الولايات[40].

ويمثل رئيس الجمهورية الألمانية الاتحاد في الخارج، وله الحق بعقد المعاهدات مع الدول الأجنبية، كما إنه يقوم باعتماد الممثلين الدبلوماسيين واستقبالهم، كما إنه يتولى مهمة تعيين القضاة

الاتحاديين والموظفين وكبار الضباط في الاتحاد وله الحق في عزلهم[41].

أما الحكومة الاتحادية فإنها تتكون من المستشار وهو رئيس الحكومة، ووزرائه الاتحاديين، ويتم انتخاب المستشار من قبل مجلس الشعب، بعد تسميته من قبل رئيس الجمهورية الاتحادية، على أساس كونه مرشح الحزب الحائز على أغلبية المقاعد في مجلس الشعب، ويُعيَن الوزراء الاتحاديون ويعزلون من قبل رئيس الجمهورية بناءً على اقتراح من المستشار، ويستقل كل وزير اتحادي بشؤون وزارته وفق النطاق المحدد له، ويتولى المستشار مسؤولية وضع الخطط العامة لسياسة الاتحاد وتنفيذها، فضلاً عن قيامه بوضع التشريعات التي يصدرها البرلمان الاتحادي موضع التنفيذ.

ت. الهيئة القضائية الاتحادية: تشمل الهيئة القضائية الاتحادية كل من المحكمة الدستورية الاتحادية والمحكمة الاتحادية العليا، فضلاً عن المحاكم الاتحادية الأخرى كالمحكمة الإدارية والمالية والعمالية، وكذلك محاكم الشؤون الاجتماعية.

ويتم تشكيل المحكمة الدستورية الاتحادية من قضاة يتم انتخابهم لمدة ثماني سنوات، نصفهم يُنتخبون من قبل مجلس الشعب الاتحادي (الدايبت Bundestag)، ويُنتخب النصف الآخر من قبل مجلس الولايات (المجلس الفدرالي Bundesrat).

وقد حدد الدستور الاتحادي اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا بتدقيق أحكام المحاكم الاتحادية ومحاكم الولايات، أما المحكمة

الدستورية فإنها تختص بالبت في مطابقة القوانين الاتحادية والقوانين التي تصدرها الولايات لإحكام الدستور، فضلاً عن مطابقة القوانين التي تصدرها الولايات مع القوانين الاتحادية، كما إن المحكمة الدستورية الاتحادية تقوم بمهمة تفسير الدستور في المنازعات المتعلقة بحقوق وواجبات الهيئات الاتحادية، وقد قامت هذه المحكمة بإبطال المئات من القوانين على مستوى الاتحاد والولايات، كما قدمت توضيحات بشأن نصف مواد الدستور تقريباً. وإن قسماً كبيراً من عمل المحكمة الدستورية الفدرالية كان يتعلق بالنظر في شكاوى المواطنين من خرق قانون الحقوق، والأهم من كل ذلك قامت المحكمة بالتدخل في بعض الشؤون الخارجية من خلال البت في مدى دستورية بعض المعاهدات الدولية[42].

2. العلاقة بين الولايات والحكومة الاتحادية الألمانية:

الولايات في ألمانيا الاتحادية هي عبارة جمهوريات برلمانية، ففي كل منها يوجد مجلس تشريعي منتخب (Landstag)، كما يوجد رئيس حكومة ويسمى بـ (الوزير ـ الرئيس Minister-President)، وهو رئيس الولاية ورئيس الوزراء، ويُنتخب الأخير من قبل الأول (المجلس التشريعي) في الولاية، ويختار رئيس الولاية وزرائه ويكونون جميعاً مسؤولون أمام المجلس التشريعي[43].

أما بخصوص العلاقة بين الولايات والحكومة الاتحادية، فالأصل في ممارسة السلطة التشريعية في ألمانيا الاتحادية يعود إلى الولايات وماعدا ذلك يعود إلى الهيئات الاتحادية، كما هو الحال في الولايات المتحدة الأميركية وفي سويسرا[44]، وعلى وجه التحديد تستطيع

الهيئات الاتحادية في ألمانيا أن تشرع فقط في الشؤون الخارجية والدفاع والجنسية والعملة وغيرها من الأمور التي تهم الاتحاد وفق ما أقره الدستور الاتحادي، أما الولايات فلها سلطة التشريع في كل المسائل التي تتعلق بالشؤون الداخلية للولاية، بشرط أن لا تتعارض تلك التشريعات مع التشريعات الاتحادية.

ولكن ما يميز النظام الاتحادي في ألمانيا وجود علاقة متشابكة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات[45]، ففي الوقت الذي تتمتع الحكومة الاتحادية بمجموعة كبيرة من السلطات التشريعية الخالصة والمتلازمة والهيكلية، تتولى الولايات مسؤولية تطبيق وإدارة قسم كبير من تلك القوانين،كما إن حكومات الولايات تشارك بشكل كبير في عملية صنع القرارات التي تتخذها الحكومة الاتحادية[46].

وعلى الرغم من تمتع الولايات بحق الطعن في التدخلات التي يمكن أن تحصل من قبل الحكومة الاتحادية في شؤونها أمام المحكمة الدستورية الاتحادية، إلا إن القانون الاتحادي هو الذي يحدد الحالات التي يكون فيها قرار المحكمة الدستورية متمتعاً بقوة القانون[47]، ما يعني إن الولايات يمكن أن لا تتمتع بمثل هذا الحق من الناحية العملية.

وتتجلى هيمنة الحكومة الاتحادية على الولايات في ميادين عدة، ومن ذلك إن الدستور نص على إن: (القانون الاتحادي له الأولوية على قانون الولاية) المادة (31)، كما يجوز للحكومة الاتحادية أن تسن ما يمكن تسميته بـ (النصوص الإطارية)، وهي عبارة عن توجيهات عامة في أمور معينة حددتها المادة (75) من الدستور، ويترتب على ذلك إصدار قواعد قانونية من قبل الولايات لتنفيذ تلك النصوص أو التوجيهات، بجانب قدرة الحكومة الاتحادية على اتخاذ الإجراءات الضرورية لإرغام

الولايات على تنفيذ الالتزامات التي يفرضها الدستور الاتحادي أو أي قانون إتحادي في حالة الامتناع عن التنفيذ، كما إن المعاهدات التي تعقدها الولايات مع الدول الأجنبية ـ في حدود اختصاصها التشريعي ـ ينبغي أن تحظى بموافقة الحكومة الاتحادية.

والأهم من كل ذلك يحق للحكومة الاتحادية القيام بالعمل التشريعي في المسائل الداخلة باختصاص الولايات وفقاً للشروط الآتية:

1. إذا لم تقم الولايات بتنظيم أمر من الأمور بطريقة جدية في المسائل الداخلة في اختصاصها.
2. إذا أصدرت ولاية من الولايات تشريع يؤثر على مصالح الولايات الأخرى.
3. إذا تطلب حماية الوحدة القانونية والاقتصادية للدولة الاتحادية.

من ذلك كله يبدو جلياً مدى هيمنة الحكومة الاتحادية على الولايات، لاسيّما في المجال التشريعي، ما يقلل من مبدأ التوازن والفصل بين الهيئات المركزية والهيئات المحلية الذي يفترضه مبدأ الحكم المحلي في النُظم الاتحادية.

ثالثاً: جمهورية الهند الاتحادية

بعد أن أصدر البرلمان البريطاني (قانون استقلال الهند) سنة 1947، أصدرت الجمعية التشريعية التأسيسية أول دستور للهند المستقلة سنة 1949، وبدأ العمل به سنة 1950[48]، أخذت الهند بموجب هذا الدستور بنظام الحكم البرلماني على مستوى كل من الحكومة الاتحادية والولايات، تَعزز هذا النظام سنة 1976 أثر تعديلات

واسعة أدخلت على الدستور، وكانت هذه التعديلات تتماشى مع التغييرات المهمة التي وقعت في الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية، كما أقيم بموجب الدستور المذكور وتعديلاته نظام اتحادي توزع فيه الصلاحيات التشريعية والإدارية والمالية بين الحكومة المركزية والولايات، أما الصلاحيات القضائية فهي موحدة، وبموجب التعديلات المذكورة لم يبق بمستطاع المحاكم أن تتحدى قرارات البرلمان وتعلن بطلانها[49]، لذا سنتطرق فقط لكل من البرلمان الاتحادي والهيئة التنفيذية الاتحادية، كما نتطرق إلى الهيئات المحلية، ومن ثم نتطرق إلى سمات وخصائص النظام الاتحادي في جمهورية الهند.

1. الهيئات الاتحادية:

أ. **البرلمان الاتحادي:** يتكون البرلمان الاتحادي في الهند من مجلسين هما: (لوك سابها) و(راجيا سابها) والأول هو المجلس الشعبي، وينتخب على أساس الاقتراع العام السري المباشر ولمدة 6 سنوات وله الدور المهيمن على شؤون البلاد، فهو يملك صلاحيات تشريع القوانين وإقرار الموازنة الاتحادية، فضلاً عن ما يقوم به من مهمة الرقابة على أعمال الهيئة التنفيذية، أما المجلس الثاني فينتخبه أعضاء الجمعيات التشريعية في الولايات، ويمثل بذلك الولايات التي تؤلف الاتحاد ودوره ثانوي قياساً إلى المجلس الأول.

ب. **الهيئة التنفيذية الاتحادية:** تتكون الهيئة التنفيذية في الهند ـ كونها نظام برلماني جمهوري ـ من رئيس الجمهورية وهو رئيس (الاتحاد الهندي)، ومجلس الوزراء الذي يرأسه رئيس الوزراء، أما رئيس

الجمهورية فينتخبه أعضاء البرلمان والجمعيات التشريعية في الولايات معاً، لذا فمن مزايا هذا النظام إنه يضمن أن يكون الرئيس منتخباً من قبل ممثلي الشعب في جميع أنحاء الهند، لذا فهو يمثل الاتحاد والولايات معاً، ومن الناحية الرسمية أو الشكلية، أودعت السلطة التنفيذية بيد رئيس الجمهورية ولكنه لا يقوم بأي دور فاعل، وذلك وفقا لما تقضي به الأعراف الدستورية والسياسية في النُظم البرلمانية الجمهورية والملكية على حد سواء.

أما السلطة الفعلية فتتركز بيد رئيس الوزراء، ووفق التقاليد البرلمانية أيضاً، يتولى هذا المنصب زعيم أومرشح الحزب الحائز على أغلبية المقاعد المطلقة في المجلس الشعبي (50+1)، وبالتالي هو الذي يتولى مهمة تشكيل مجلس الوزراء بعد تسميته من قبل رئيس الاتحاد ونيله لثقة المجلس الشعبي، وقد استطاع حزب المؤتمر الوطني ـ الذي كان يتزعمه (المهماتا غاندي) صانع استقلال الهند ـ تحقيق هذه الأغلبية وتشكيل الحكومة لوحده في الهند منذ الاستقلال سنة 1947 حتى سنة 1989، وبذلك هيمن على السياسة الهندية وعلى ذلك وصف بالحزب المهيمن، وكانت المدة الوحيدة التي انقطع فيها حكم حزب المؤتمر هي بين سنة 1977 وسنة 1980[50].

ونظراً لضرورة نيل مجلس الوزراء الاتحادي على ثقة المجلس الشعبي (لوك سابها)، فإنه يبقى مسؤول أمامه، وهذه المسؤولية تقتضي إتباع المجلس الشعبي إجراءات ـ على غرار المعمول به في بريطانيا ـ تبدأ بالسؤال وتمر بالاستجواب والتحقيق حتى يصل الأمر إلى حد سحب الثقة.

2. **الهيئات المحلية:** تضم جمهورية الهند (28) ولاية و(7) أقاليم تابعة للاتحاد من بينها إقليم العاصمة (دلهي)، الذي يتمتع بوضع خاص، ولما كان النظام السياسي في الهند هو نظام برلماني جمهوري على صعيد الاتحاد والولايات على حد سواء، لذا يطبق ذات النمط المعمول به في الاتحاد مع بعض التحويرات على الولايات، إذ تتألف الهيئات التشريعية في الولايات من مجلس واحد أو من مجلسين، وفي الحالة الأولى يكون المجلس منتخباً انتخاباً شعبياً على أساس الاقتراع العام، أما الحالة الثانية فيكون المجلس الأول منتخباً بهذه الطريقة أيضاً، ولكن المجلس الآخر ينتخب بشكل غير مباشر.

ورئيس الولاية هو (الحاكم)الذي يسميه المركز، وهو أيضاً يمارس صلاحيات محدودة جداً، فهو يقوم ببعض الوظائف تجاه إدارة الولاية من حيث هو ممثل للحكومة المركزية، أما السلطة الحقيقية فإنها تكمن في مجلس وزراء الولاية الذي يرأسه ما يسمى بـ (الوزير الأقدم) فيه، ومجلس الوزراء هذا مسؤول أمام المجلس التشريعي في الولاية.

3. **سمات وخصائص النظام الاتحادي الهندي:** يتميز النظام الاتحادي الهندي بعدد من السمات والخصائص يمكن إيجازها بما يأتي[51]:

أ. نص الدستور الهندي على قسط كبير من المركزية، إذ تقوم الحكومة الاتحادية بدور أكثر هيمنة من دور (الولايات) ويملك مجالاً واسعاً للعمل وصلاحيات اكبر من الأخيرة.

ب. جرى تخفيف الجمود الذي يصاحب عادة النُظم الاتحادية فهناك (القائمة المشتركة)، وهي قائمة طويلة تضم مسائل تكون فيها الاختصاصات مشتركة بين الحكومة الاتحادية

والولايات، ثم هناك نصوص خاصة بالطوارئ تستنبط بموجبها طريقة بسيطة وفعالة في آن واحد لحكم البلاد وكأنها دولة موحدة، كما يستطيع البرلمان الاتحادي في أوضاع معينة أن يصنع قوانين في الميادين المكرسة حصراً للولايات.

ت. يسعى الدستور إلى تشجيع التعاون بين الحكومة الاتحادية والولايات وبين الولايات نفسها، وبذلك يقيم ضرباً مما يمكن تسميته بـ (الاتحادية التعاونية).

ث. في الهند جنسية واحدة، فليست فيها جنسية للهند وجنسية للولايات كما في الولايات المتحدة الأميركية.

ج. ليس للولايات الهندية حق وضع دساتير خاصة بها، فدستور الاتحاد إطار واحد لا يستطيع الخروج عنه أي من الجانبين ـ المركز والولايات ـ وعلى كل منهما أن يعمل ضمنه.

ح. أنجزت الهند ضمن هذا الاتحاد تطابقاً في القوانين المدنية والجنائية الأساسية وهذا ما لا يتيسر في دول اتحادية أخرى، وكان لذلك أسباب من أهمها إن الهند قبل استقلالها لم تكن تدار على أساس اتحادي وقد حاول واضعو الدستور الحفاظ على هذا الوضع بعد الاستقلال.

خلاصة القول تمثل الهند المجموعة السكانية الكبرى الثانية في العالم بعد الصين الشعبية، إذ يصل عدد سكانها حالياً ما يقارب المليار وربع المليار نسمة، وتتألف الهند من مجموعات سكانية ذات انتماءات عرقية وإثنية ودينية متباينة ومتعددة قلما نجد لها نظير في العالم، ورغم ارتفاع نسبة الفقر في هذا البلد[52]، لكن مع كل ذلك

تعد الهند واحدة من أبرز النُظم التي حققت نجاحاً كبيراً على صعيد التجربة الديمقراطية، وقد تزامن ذلك مع نجاح التجربة الفدرالية الاتحادية التي تلاءمت وتكيفت مع الواقع الاجتماعي للبلد، كما حققت الهند نجاحاً على مستوى الاستقرار السياسي والتطور الاقتصادي.

رابعاً: التجربة الاتحادية في العراق على وفق دستور 2005

سنتناول في هذا الإطار أولاً نشأت وتطور فكرة اللامركزية السياسية ـ الفدرالية ـ في العراق، ثم نتناول النظام الاتحادي على وفق دستور سنة 2005، ثم نحاول أخيراً تقويم التجربة الاتحادية ـ الفدرالية ـ في العراق.

نشأت وتطور فكرة اللامركزية السياسية ـ الفدرالية: إن أطروحة الفيدرالية في النسيج الاجتماعي العراقي أطروحة حديثة العهد، ظهرت أولاً في بداية التسعينيات من القرن المنصرم، وعلى وجه التحديد بعد دخول القوات العراقية إلى دولة الكويت في 2 ـ 8 ـ 1990، ومن ثم خروجها في آذار سنة 1991، حيث أضحت منطقة شمال العراق ذات الأغلبية الكردية خارج سيطرة السلطة المركزية في بغداد بدعم من قوات التحالف الدولية التي تقودها الولايات المتحدة الأميركية، وأثر ذلك اتخذ البرلمان الكردستاني في 4/10/ 1992 قراراً بتبني الفدرالية كنظام سياسي للعراق، الأمر الذي أثار جدلاً واسعاً من الناحية السياسية والفكرية حول الآثار المستقبلية المترتبة على العلاقات الاجتماعية للمكونات العراقية ودول الجوار[53].

ومن ثم بدأ مبدأ الفيدرالية يطرح بين الحين والآخر من قبل القوى

الكردية لاسيّما الحزبين الكبيرين الديمقراطي والاتحاد الوطني الكردستانيين، في المحافل والمؤتمرات والندوات والتحالفات التي كانت تجريها المعارضة خارج العراق، حتى توج هذا الأمر بالدعوة لإقامة اللامركزية السياسية ـ الفدرالية ـ في العراق، في الاجتماع الذي عقدته المعارضة العراقية بأطرافها المتعددة في لندن بتاريخ 14 ـ 15/ 2002/12، حينما أكدت ضرورة بناء عراق ما بعد صدام حسين على أسس التعددية والديمقراطية والفدرالية ـ اللامركزية السياسية ـ [54].

على ذلك تعوذ جذور فكرة الفدرالية في العراق إلى بداية التسعينيات من القرن الماضي، وتعد القوى الكردية هي أول من دعا لتطبيق هذا اللون من الحكم والإدارة، وهو ما من شأنه منح محافظات كردستان العراق حرية واسعة في إدارة شؤونها المحلية من قبل سكانها المحليين بعيداً عن سيطرة الحكومة المركزية في بغداد، كما استطاعت تلك القوى إقناع معظم ـ إن لم نقل كل ـ القوى الأخرى على اختلاف انتماءاتها، التي كان يجمعها آنذاك أمر أساسي ومهم إلا وهو عدائها لصدام حسين، وكان هدف الجميع إسقاط الأخير بأي ثمن.

وما أن تحقق ذلك ـ أي سقوط نظام صدام حسين ـ في 9 ـ 4 ـ 2003، حتى سارعت تلك القوى إلى تجسيد ما تم الاتفاق عليه سابقاً على الأرض، على ذلك فقد أقر قانون إدارة الدولة العراقية المؤقت الفيدرالية كخيار لبناء الدولة العراقية الجديدة[55]، وقد جاء في المادة الرابعة: (نظام الحكم في العراق جمهوري، اتحادي (فيدرالي)، ديمقراطي، تعددي، ويجري تقاسم السلطات فيه بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية، ويقوم النظام الاتحادي على أساس الحقائق الجغرافية والتاريخية

والفصل بين السلطات، وليس على أساس الأصل أو العرق أو الاثنية أو القومية أو المذهب)[56].

وجاء في المادة الثانية والخمسين من القانون المذكور ما يأتي: (يؤسس تصميم النظام الاتحادي في العراق بشكل يمنع تركيز السلطة في الحكومة الاتحادية، ذلك التركيز الذي جعل من الممكن استمرار عقود الاستبداد والاضطهاد في ظل النظام السابق، إن هذا النظام سيشجع على ممارسة السلطة المحلية من قبل المسئولين المحليين في كل إقليم ومحافظة، ما يخلق عراقاً موحداً يشارك فيه المواطن مشاركة فاعلة في شؤون الحكم ويضمن له حقوقه ويجعله متحرراً من التسلط)[57].

وعلى الرغم من إقرار الفدرالية كطريقة لإدارة الدولة ومؤسساتها في العهد الجديد على وفق قانون إدارة الدولة الانتقالي، لكنه لم يتحقق على الأرض، باستثناء ما تم العمل به في إقليم كردستان، ويعد ذلك بمثابة تكريس لأمر واقع، ومع ذلك استمرت القوى الداعية لتطبيق الفدرالية على مستوى القطر ككل في مساعيها.

ومن المفارقات إن الكثير من القوى التي كانت تعارض فكرة الفدرالية وتعدها بمثابة دعوة لتقسيم العراق، صارت من أشد المدافعين عنها وعلى ذلك بدأت تطالب بتكوين إقليم (سني)، أو تحول محافظات بعينها مثل محافظة (صلاح الدين)، التي قدمت طلباً رسمياً إلى مجلس الوزراء في نهاية شهر تشرين الأول ـ 2011 ـ بهذا الخصوص، كما ظهرت دعوات لتحول محافظات الأنبار والموصل وديالى لتبني هذا الاتجاه.

1. **النظام الاتحادي في العراق على وفق دستور سنة 2005:** جاءت الخطوة الأهم في إطار ترسيخ فكرة اللامركزية السياسية ـ الفدرالية ـ وتبنيها، كنظام حكم وإدارة للدولة العراقية الجديدة في ظل نظام اتحادي، أثر صدور الدستور العراقي الذي تم إعداده من قبل لجنة صياغة الدستور، وبإشراف مباشر من قبل الجمعية الوطنية التي تم انتخابها في 2005/1/30، وتمت المصادقة بعد عرضه على الاستفتاء الشعبي العام في 2005/10/15، وقد نصت المادة الأولى من هذا الدستور على ما يأتي[58]:

(جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي ـ برلماني ـ ديمقراطي...)، وقد بين المشرع العراقي في المادة (47) من الدستور المذكور أن هناك سلطات اتحادية تتكون من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وتمارس تلك السلطات اختصاصاتها ومهماتها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات، كما أقر الدستور المذكور مبدأ ثنائية السلطة التشريعية كما هو معمول في الدول الاتحادية ـ الفدرالية ـ إذ نصت المادة (48) منه على ما يأتي: (تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد)، ولكن على الرغم من إقرار الدستور بأن يضم مجلس الاتحاد ممثلين عن الأقاليم والمحافظات، التي لم تنتظم بإقليم باعتبارها وحدات مكونة للاتحاد مستقبلاً، إلا أن الدستور المذكور ترك عملية تكوين وتنظيم شروط العضوية في هذا المجلس، وبيان ماهية اختصاصاته وصلاحياته لمجلس النواب لكي يسن قانون بخصوص هذا الأمر.

ومن جانب آخر كان الدستور العراقي المذكور قد بين في الباب

الرابع منه اختصاصات السلطات الاتحادية، وقد جاء في المادة (109) منه: (تحافظ السلطات الاتحادية على وحدة العراق وسلامته واستقلاله وسيادته ونظامه الديمقراطي الاتحادي)، كما وصفت المادة (110)، تلك الاختصاصات بالاختصاصات الحصرية وهي كما يأتي:

أولاً: رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها، ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية.

ثانياً: وضع سياسة الأمن الوطني وتنفيذها، بما في ذلك إنشاء قوات مسلحة وإدارتها لتأمين حماية وضمان امن حدود العراق، والدفاع عنه.

ثالثاً: رسم السياسة المالية والكمركية وإصدار العملة وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق، ووضع الميزانية العامة للدولة ورسم السياسة النقدية، وإنشاء بنك مركزي وإدارته.

رابعاً: تنظيم أمور المقاييس والمكاييل والأوزان.

خامساً: تنظيم أمور الجنسية والتجنس والإقامة وحق اللجوء السياسي.

سادساً: تنظيم سياسة الترددات البثية والبريد.

سابعاً: وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية .

ثامناً: تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق وضمان مناسيب تدفق المياه، وتوزيعها العادل داخل العراق وفقاً للقوانين والأعراف الدولية.

تاسعاً: الإحصاء والتعداد العام للسكان.

وتجدر الإشارة إلى أن المادة (111)،كانت قد أكدت مايأتي: (النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات)، كما نصت المادة (112) على ما يأتي:

أولاً: تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، على أن توزع وارداتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد، مع تحديد حصة لمدة محددة للأقاليم المتضررة والتي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق، والتي تضررت بعد ذلك بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد ويُنظم ذلك بقانون.

ثانياً: تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معاً برسم السياسات الإستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز، بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي معتمدة احدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار).

على ذلك كان الدستور العراقي كان قد نص على ضرورة قيام السلطة الاتحادية بإدارة وتنمية وتوزيع الثروات المعدنية، فضلاً على الثروة المائية بشكل عادل باعتبارها ملك لكل الشعب العراقي مراعياً، بذلك التفاوت الناتج عن وجود هذه الثروات بين مختلف المناطق العراقية.

كما بين الدستور العراقي، على غرار ما معمول به في الكثير من دساتير الدول التي تأخذ باللامركزية السياسية ـ الاتحادية ـ الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم كما

جاء في المادة (114) التي نصت على ما يأتي: (تكون الاختصاصات الآتية مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم:

(أولاً: إدارة الكمارك بالتنسيق مع حكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينُظم ذلك بقانون.

ثانياً: تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسة وتوزيعها.

ثالثاً: رسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث والمحافظة على نظافتها بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

رابعاً: رسم سياسات التنمية والتخطيط العام.

خامساً: رسم السياسة الصحية العامة بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

سادساً: رسم السياسة التعليمية والتربوية العامة بالتشاور مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

سابعاً: رسم سياسة الموارد المائية الداخلية وتنظيمها بما يضمن توزيعا عادلا لها، وينُظم ذلك بقانون).

كما أكدت المادة (115) ما يأتي: (كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينهما) .

وعلى الرغم من أن الدستور العراقي كان قد أقر النظام الاتحادي

الذي يقوم على مبدأ اللامركزية السياسية، كما بين في الباب الخامس منه الذي جاء تحت عنوان: سلطات الأقاليم، كما بين في الفصل الأول منه الذي جاء تحت عنوان الأقاليم ما يأتي: (يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لامركزية وإدارات محلية)، كما أكد الدستور أنه يقر إقليم كردستان، وسلطاته القائمة إقليماً اتحادياً[59]، لكنه كان قد أكد على ضرورة توافر شروط ينبغي توافرها لقيام تلك الأقاليم.

وكان الدستور المذكور قد وضح أولاً آليات تأسيس الأقاليم ومن ذلك ما جاء في المادة (118) بأن: (يسن مجلس النواب في مدة لاتتجاوز ستة أشهر من تاريخ أول جلسة له، قانوناً يحدد الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين)[60]، كما أقر الدستور المذكور الحق لكل محافظة أو أكثر تكوين إقليم بناء على طلب بالاستفتاء عليه، على أن يقدم بإحدى طريقتين[61]:

(**أولاً**: طلب من ثلث الأعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الإقليم.

ثانياً: طلب من عُشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الإقليم).

ومن ذلك يستدل على أن الشروط الواجب توافرها في تأسيس الأقاليم تستدعي تقديم طلب من قبل ثلث أعضاء مجلس المحافظة التي تروم التحول إلى إقليم، أو أن تجري عملية استحصال موافقة مانسبته (10%) من الناخبين، الذين تتوافر فيهم شروط الانتخاب كالأهلية العقلية والجنسية وبلوغ سن الرشد المدني في المحافظة

المعنية، وفي حالة تحقق أي من الشرطين يطرح موضوع تأسيس الإقليم على الاستفتاء الشعبي، الذي سيكون فيه للناخبين في المحافظة المعنية بالأمر القول الفصل في تقرير مصير التحول باتجاه الفدرالية، التي تقوم على مبدأ اللامركزية السياسية.

ومن جانب آخر كان الدستور المذكور قد أقر لكل إقليم ـ حين تأسيسه ـ الحق بوضع دستور له، يحدد هيكل سلطات الإقليم، وصلاحياته، وآليات ممارسة تلك الصلاحيات، على أن لا يتعارض مع هذا الدستور، كما أعطى الأخير للأقاليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وفقا لإحكامه، باستثناء ما ورد فيه من اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية، كما أقر الدستور المذكور تخصيص حصة عادلة من الإيرادات المحصلة اتحادياً للأقاليم والمحافظات، تكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها، مع الأخذ بعين الاعتبار مواردها وحاجاتها، ونسبة السكان فيها[62] والأكثر من ذلك أعطى الدستور المذكور لسلطة الإقليم الحق في تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الإقليم، في حالة وجود تناقض أو تعارض بين القانون الاتحادي ـ أي القانون الذي تشرعه السلطة التشريعية في الحكومة المركزية ـ وقانون الإقليم بخصوص مسألةٍ لاتدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية[63].

والتساؤل الذي يطرح هنا هل توافرت تلك الشروط بعد مرور سنوات عدة على نفاد الدستور المذكور؟ وهل بالإمكان توافرها بالمستقبل؟ والإجابة على هذا التساؤل هي التي ستحدد مصير تحول الدولة العراقية من دولة موحدة إلى دولة اتحادية تدار بأسلوب اللامركزية السياسية.

في الواقع لم نشهد لحد اللحظة تأسيس إقليم واحد ـ باستثناء إقليم كردستان لخصوصيته كما ذكرنا سابقاً، ومع وجود دعوات متزايدة للمطالبة بتحول محافظات بعينها لتشكيل أقاليم جديدة كما أسلفنا ـ، وقد كانت التجربة الوحيدة التي كانت فيها مثل هذه المحاولة في محافظة البصرة، التي كانت قد فشلت بفعل عدم تحقق أحد شرطي الخطوة الأولى الذي كان يعول عليه، ألا وهو موافقة عشر الناخبين، مما يدل على عدم توافر التأييد الشعبي بالحد المطلوب لفكرة تأسيس الأقاليم كوحدات مكونة للدولة الاتحادية، وقد يكون مبعث ذلك عدم وضوح الرؤيا لدى الكثير من الناخبين من أبناء الشعب العراقي حول هذه الفكرة، وتخوف البعض منهم من قيامها الذي ربما سيفضي ذلك إلى حالة من التشرذم والانقسام في المجتمع والدولة العراقية، وهذه المواقف معظمها ناجمة بالدرجة الأساسية عن التجاذبات السياسية، وتفاوت مواقف مختلف الأطراف سواء الداخلة منها في العملية السياسية أو تلك التي لم تدخل فيها[64].

والرأي عندنا أن الفدرالية التي تعني تطبيق اللامركزية في أرقى درجاتها، وهي بالتالي تعد أرقى مستويات النماذج الديمقراطية، لأنها تعني فسح المجال أمام المزيد من المشاركة الشعبية في بناء مرافق ومؤسسات الدولة أفقياً وعمودياً، أفقياً من خلال توزيع الصلاحيات بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية على صعيد الحكومة المركزية، وعمودياً من خلال توزيع الصلاحيات والثروات بين الأخيرة ـ الحكومة المركزية ـ وبين الحكومات المحلية التي تمثلها أيضاً سلطات محلية مصغرة على غرار السلطات المركزية ـ سلطة تشريعية وسلطة تنفيذية وسلطة قضائية ـ وهذا الأمر يعني أن يكون هناك شعب واعي

سياسياً وقادر على تحمل المسؤولية وممارسة السلطة، واتخاذ القرار على مستوى الحكومة المركزية والحكومات المحلية، والسؤال الذي يفرض نفسه هنا: هل أن الشعب العراقي يمتلك هذه القدرة في الوقت الحاضر؟.

الجواب بكل تأكيد بالنفي، والأمر لاينبغي أن يفهم على أن هناك قصوراً لدى الشعب العراقي، بل على العكس من ذلك، ذلك أن هذا الشعب معروف بانتمائه الأصيل وتاريخه العريق، ولكن الظروف التي عاشها في العقود الماضية أثرت بشكل كبير في ثقافته وقيمه السياسية، وحَرَمَتْهُ من أبسط حقوقه وحرياته، على ذلك مازالت هناك معوقات تعيق تطبيق اللامركزية السياسية ـ الفدرالية ـ، ومن أبرز تلك المعوقات ما يأتي:

1. حداثة التجربة الديمقراطية وضعف مؤسسات النظام السياسي بفعل كونها مازالت في طور البناء والتأسيس.
2. تدني مستوى الوعي الثقافي والسياسي لدى المجتمع العراقي.
3. تفوق الولاءات والانتماءات الفرعية كالولاء للطائفة أو الدين أو الولاء للقومية أو الولاء للحزب أو ما شاكل على حساب الولاء للوطن.
4. دور ونفوذ الكثير من القوى الخارجية، الدولية على وجه الجملة والإقليمية على وجه الخصوص في الساحة السياسية العراقية.
5. ضعف أو غياب مؤسسات المجتمع المدني.
6. تفاقم المشكلات الاقتصادية والاجتماعية.

ولما كانت الديمقراطية تقوم على المشاركة الشعبية، والأخيرة تتطلب تتوافر وجود مؤسسات وآليات مع وجود شعب واعي وحر قادر

على بناء تلك المؤسسات، وهذا الأمر لايتحقق دفعة واحدة بل يحتاج إلى المزيد من الوقت والجهود، ذلك أن الديمقراطية ممارسة قبل كل شيء، وهي عملية بناء وليست عصا سحرية، ولما كان الشعب العراقي حديث عهد بالممارسة الديمقراطية، فبكل تأكيد ينبغي أن يطبق نماذج الديمقراطية بشكل تدريجي، أي أنه يبدأ بتطبيق نماذج بسيطة تتواءم وثقافته ومدركاته السياسية، ومع مرور الوقت ومع تنامي وعيه السياسي يمكن أن يرتقي إلى مستويات أخرى.

ولما كانت اللامركزية السياسية تعني منح السكان المحليين المزيد من السلطات والصلاحيات السياسية، ويتأسس ذلك على ضرورة تحشيد هؤلاء السكان للعمل في المؤسسات المحلية لإدارة شؤونهم المحلية بأنفسهم، من دون الحاجة للرجوع للحكومة المركزية، إلا في الحدود التي يرسمها الدستور المركزي، ولكن لما كانت مثل هذه القدرة والإمكانية غير متوفرة حالياً لدى المجتمع العراقي بالمستوى المطلوب، ولما كانت اللامركزية الإدارية تعني وجود دولة واحدة تتيح قدراً كبيراً من المشاركة في إدارة مؤسسات الدولة المركزية والمحلية، وهي بذلك أريد بها أن تكون تطبيقاً لدرجة من درجات الديمقراطية من جانب، وتلبي ـ لأبعد الحدود ـ الطبيعة والتمايز اللذان تختص بهما كل منطقة من مناطق الدولة، التي يتألف شعبها من مكونات وانتماءات متباينة أو سمات عدة متمايزة من جانب آخر.

ولما كان العراق في العهد الجديد بأمس الحاجة إلى المزيد من الوقت لترسيخ الديمقراطية، التي تتطلب توسيع آفاق المشاركة السياسية أمام كل مكوناته وبلا تهميش أو إقصاء لأي منها، ويتطلب ذلك بدوره بناء مؤسسات دستورية وسياسية راسخة وقوية، متوازنة

وعادلة، ولما لم يزل مستوى الوعي السياسي والديمقراطي متدنياً لدى قطاعات واسعة من الشعب العراقي، وهو ما يعزز الانتماءات الفرعية ويغلب الولاءات العرقية والدينية والطائفية والمناطقية على حساب الولاء للوطن الواحد فضلاً عن استمرار حالات التدخل من قبل القوى الخارجية في الشأن العراقي بقصد ضمان مصالحها أو تصفية حساباتها على الساحة العراقية والأهم من كل هذا وذاك استمرار معاناة المجتمع العراقي بفعل مواجهته للمشاكل والتحديات الاقتصادية وتدني مستوى الخدمات، وكل ذلك يَحُوْل بالنتيجة دون إمكانية تطبيق اللامركزية السياسية ـ الفدرالية ـ في الوقت الراهن، وبالمقابل ربما يفضي التسرع بتطبيقها إلى تقسيم البلاد على أساس الانتماءات والولاءات الفرعية سيّما مع وجود أطراف إقليمية ودولية تغذي هذه التوجهات وتسعى لتحقيق هذه الغاية ـ تقسيم العراق ـ لذا تغدو اللامركزية الإدارية في الوقت الراهن هي الحل الأمثل مع الإقرار بإمكانية التحول نحو اللامركزية السياسية ـ الفدرالية ـ بشكل تدريجي كلما توفرت الظروف المناسبة وتحققت الشروط المطلوبة.

هوامش الفصل السادس

(1) منذر الشاوي، القانون الدستوري، ج1، مصدر سابق، ص201.

(2) المصدر السابق، الصفحة نفسها.

(3) ينطبق وصف الوكلاء في النُظم الفردية على الوزراء ومن هم دونهم من وكلاء الوزراء ورؤساء الوحدات الإدارية المحلية والمدراء العامين وما إلى ذلك، أما في النُظم الديمقراطية فلا يعد الوزراء من الوكلاء لاسيّما إذا كانوا هم أعضاء برلمانيين: للمزيد راجع: منذر الشاوي، القانون الدستوري، ج1، مصدر سابق، ص 82.

(4) نواف كنعان، القانون الإداري، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2008، ص143 .

(5) راجع: عبد الغني بسيوني عبدالله، النُظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص89.

(6) محمود عاطف البنا، الإدارة المحلية، مكتبة القاهرة الحديثة، 1968، ص15.

(7) مجموعة مؤلفين، النظرية العامة في القانون الدستوري، مطابع جامعة بغداد، 1990، ص 91.

(8) ثروت بدوي، النُظم السياسية، مصدر سابق، ص118.

(9) منذر الشاوي، القانون الدستوري،ج1،مصدر سابق، ص210-211.

(10) مجموعة مؤلفين، النظرية العامة في القانون الدستوري...، مصدر سابق، ص 87.

(11) إبراهيم عبد العزيز شيحا، مصدر سابق، ص46.

(12) تحقق سلطة الإشراف السيطرة على الوضع العام وتمنعه من الفوضى ويصب ذلك في الضوابط،وبالمقابل تصب المبادرات في خانة المزايا الفاعلة للمجتمع والدولة وللمزيد حول هذه الفكرة راجع: برتراند راسل: مصدر سابق، ص108.

(13) كمال المنوفي، أصول النُظم السياسية المقارنة، مصدر سابق، ص274.

(14) منذر الشاوي، القانون الدستوري، ج1، مصدر سابق، ص221.

(15) المصدر السابق، ص226.

(16) للمزيد حول الصلاحيات الممنوحة للأقاليم في إيطاليا والتي إزدادت بعد تعديلات سنة 2001، راجع: يوسف كوران، مصدر سابق، ص190.

(17) المادة (122) من الفصل الثاني من الباب الخامس من الدستور العراقي الصادر سنة 2005.

(18) عبارة «غير المنتظمة في إقليم» عبارة زائدة ولا داعٍ لها، إذ أن المحافظات المنتظمة في إقليم لها تنظيمها التشريعي الخاص، فقد صدر على سبيل المثال قانون «الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم» رقم 13 لسنة 2008، ومن ثم فان قانون المحافظات لاينصرف في التطبيق إلى تلك المحافظات بحيث نكون في حاجة إلى إضافة تلك العبارة، علما إن العبارة وردت في الدستور أيضاً وفي أكثر من موضع، وقد كان هذا التوجه من المشرع الدستوري محل انتقاد هو الآخر: نقلاً عن مؤلفنا المشترك مع حنان محمد القيسي: شرح وتحليل قانون مجالس المحافظات رقم 21 لسنة 2008 منشور من قبل مؤسسة النور الجامعة بالتعاون مجلس محافظة ديالى في 2010، ص9.

(19) نص المادة (2) من قانون مجالس المحافظات ذي الرقم (21) المنشور في جريدة الوقائع العراقية العدد 4070 في 31 آذار سنة 2008.

(20) نص المادة (3) من قانون مجالس المحافظات المذكور.

(21) المادة (7) من قانون مجالس المحافظات المذكور.

(22) أنظر تفاصيل تلك الاختصاصات في نص المادة(8) من قانون مجالس المحافظات المذكور.

(23) أنظر نص المادة (12) من قانون مجالس المحافظات المذكور.

(24) للإطلاع على تفاصيل تلك الصلاحيات لكل من المحافظ ومدير الناحية راجع المادتين 31 و43 من قانون مجالس المحافظات المذكور.

(25) للمزيد حول بعض تلك المآخذ راجع مؤلفنا المشترك مع حنان القيسي: مصدر سابق، ص11.

(26) للإطلاع على تفاصيل هذا القانون راجع جريدة الوقائع العراقية في عددها 4098، الصادر في 2008/11/24.

(27) للإطلاع على نتائج انتخابات مجالس المحافظات التي جرت في 30 ـ 1 ـ 2009 راجع موقع المفوضية العليا للانتخابات في العراق www.ihec.iq:

(28) أنظر كل من: مجموعة مؤلفين، النظرية العامة في القانون الدستوري، مصدر سابق، ص 87.

(29) المصدر السابق، الصفحة نفسها.

(30) أنظر كل من: فرانسيس فوكوياما، مصدر سابق، ص132. كذلك:

Daniele Caramani; op. cit, p: 266, & Francesc Amat; Legislative Bargaining

and Decentralization, University of Oxford (Nuffield College) and Juan March Institute, July 2, 2010, p; 5.

(31) للمزيد حول النظام الاتحادي في الولايات المتحدة:

Thomas J.Anton:American Federalism, Horn book Series, Thomson West, U.S, 2004.

(32) تعني اللاتماثلية حصول حكومات بعض الوحدات المكونة للنظام الاتحادية على سلطات وصلاحيات تتفوق بها على قريناتها .

(33) ينظر:

Vicki C. Jackson: Comparative Constitutional Law (Foundation Press, 2d ed. 2006), p; 792.

(34) وللمزيد أنظر:

Sidney Verba & Henry E. Brady & Kay Lehman Schlozman; A Resource Model of Political Participation; op. cit, pp; 271 - 294 & Sidney Verba & Henry E. Brady & Kay Lehman Schlozman, Voice and Equality, op. cit & Charles S. Matzke; op. cit, p; 32 - 43.

(35) جيه كينكد: من الفدرالية التعاونية إلى الفدرالية القسرية، نقلاً عن: رونالد ل. واتش، مصدر سابق، ص28.

(36) يعد الكاتب والعالم السياسي(وليام رايكر)أبرز نقاد الفدرالية،أي النظام الاتحادي الأميركي، جاء ذلك في: ديووين لوكادرد، مصدر سابق، ص72.

(37) دول فدرالية، ألمانيا، ترجمة: جمانة الوائلي، على موقع شبكة عراق المستقبل في 15 ـ 11 ـ 2005: www.iraqws.com/iraq/site/iraqfuture.net

(38) عبد الغني بسيوني، النُظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص109.

(39) للمزيد من التفصيل حول الدستور الألماني، المواد 42، 50، 52، والمنشور من قبل مؤسسة فريدريش إيبرت الألمانية في:

Grundgesetz Der Bundesre Publik Deutschland, Stand; Juli, 2002, p; 35 - 39.

(40) مجموعة مؤلفين، النظرية العامة في القانون، مصدر سابق، ص118.

(41) ينظر:

Vicki C. Jackson: op. cit, p; 794 & Grundgesetz Der Bundesre Publik Deutschland, op. cit, p; 42 - 44.

(42) عبد الغني بسيوني، النُظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص111.

(43) منذر الشاوي، القانون الدستوري، مصدر سابق، ص280.

(44) Vicki C. Jackson: op. cit, p794.

(45) هناك نموذجان لتعيين السلطات القانونية بين الحكومة الاتحادية والوحدات المكونة في النُظم الاتحادية،فالنموذج الأول هو الإزدواجي أوالكلاسيكي، وتعد الولايات المتحدة الأميركية مثالاً على هذا النموذج، والآخر هو النموذج التشابكي أو الاندماجي وألمانيا مثال على هذا النموذج،للمزيد أنظر: جورج أندرسن، مقدمة عن الفدرالية، أوتاوا ـ كندا، منتدى الاتحادات الفيدرالية، 2007، ص20 .

(46) رونالد ل. واتس، مصدر سابق، ص 35.

(47) منذر الشاوي، القانون الدستوري، مصدر سابق، ص282.

(48) Adam Ziegfeld & Maya Tudor; Subnational Democratization in India, Colonial Competition and the Challenge to Congress Dominance, Published in Cambridge journal, August 2010, p; 2.

(49) صالح جواد الكاظم، المصدر السابق، ص203.

(50) ينظر:

Adam Ziegfeld & Maya Tudor; op. cit, p; 2,& Francesc Amat; op. cit, p; 9.

(51) جورج أندرسون، مصدر سابق، ص21 .

(52) على وفق إحصائيات الأمم المتحدة الصادرة سنة 2005 وصل عدد الفقراء في الهند ممن يقل دخلهم في اليوم عن الدولار الأمريكي الواحد إلى ما نسبته 35% من عدد السكان في حين وصل عدد أقرانهم ممن يقل دخلهم عن الدولارين في اليوم إلى أكثر من 80% من عدد السكان، للمزيد راجع: Daniele Caramani: op. cit, p: 618

(53) للمزيد راجع مؤلفنا: العراق بين اللامركزية الإدارية والفدرالية: مركز الأمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، أبو ظبي، سلسلة دراسات إستراتيجية، العدد155، ط1، 2010، ص49.

(54) عصمت شريف وانلي، آراء وأمثلة حول تطبيق الفدرالية في العراق، لوزان، سويسرا، 2003، ص1.

(55) صدر هذا القانون (إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية) في شهر آذار/ مارس سنة 2004 ونشر في جريدة الوقائع العراقية في 28 حزيران من السنة ذاتها وبإشراف سلطة الائتلاف التي يرأس إدارتها الحاكم المدني الأميركي بول بريمر .

(56) جميل عودة، مصدر سابق، ص2.

(57) المصدر السابق، الصفحة نفسها.

(58) المادة الأولى من الدستور العراقي المنشور في جريدة الوقائع العراقية العدد4012 في 2005/12/30.

(59) أنظر نص المادة 116 والمادة 117 من الباب الخامس من الدستور العراقي الصادر سنة 2005.

(60) المادة 118 من الباب الخامس من الدستور العراقي الصادر سنة 2005.

(61) المادة 119 من الباب الخامس من الدستور العراقي الصادر سنة 2005.

(62) المادة 120 والفقرتان أولاً وثالثاً من المادة 121من الباب الخامس من الدستور العراقي الصادر سنة 2005 .

(63) الفقرة ثانياً من المادة 121 من الباب الخامس من الدستور العراقي الصادر سنة 2005.

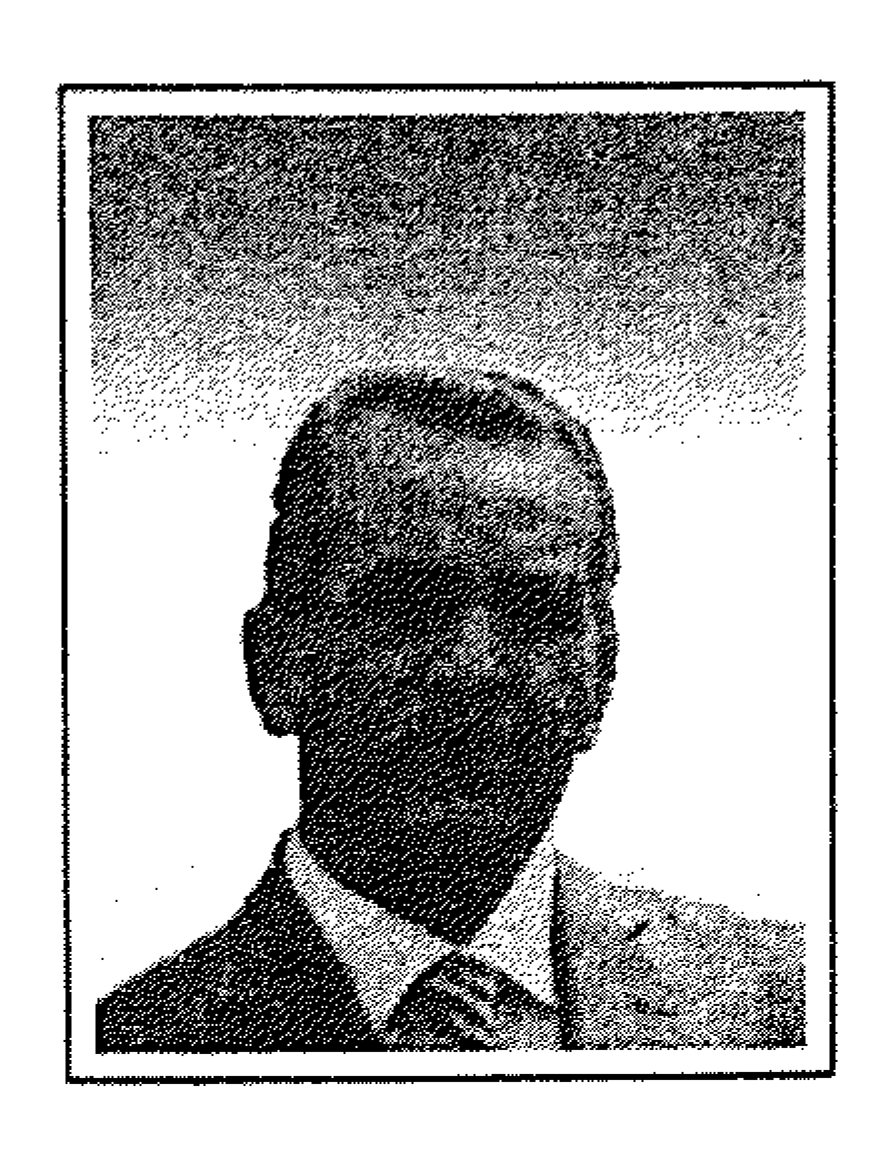
(64) للمزيد حول طبيعة تلك المواقف راجع مؤلفنا: العراق بين اللامركزية الإدارية والفدرالية، مصدر سبق ذكره، ص76.

فهرس

القسم الأول
مكونات النظام السياسي الأساسية

القسم الثاني

معايير تصنيف النظم السياسية



الأستاذ الدكتور
طه حميد حسن العنبكي

- مواليد العراق ـ ديالى عام 1965.
- دكتوراه نظم سياسية وبمرتبة أستاذ (برفسور).
- كلية العلوم السياسية ـ الجامعة المستنصرية .
- عضو مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية.
- أستاذ مادة القانون الدستوري والنظم السياسية في الجامعة المستنصرية.
- صدر له كتاب من مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية سنة 2010 بعنوان: العراق بين اللامركزية الإدارية والفدرالية، وله ثلاث كتب أخرى مشتركة مع باحثين عراقيين، ونشر أكثر من (45) بحثاً في مجلات علمية مرموقة (محلياً وعربياً).
- شارك في أكثر من 35 مؤتمراً علمياً (عربياً ودولياً ومحلياً).
- عضو مشارك في كتابة التقرير الاستراتيجي العراقي.
- شارك في كتابة (بصمات الفوضى: إرث الاحتلال الأميركي في العراق).

النظم السياسية
والدستورية المعاصرة أسسها وتطبيقاتها

مع تزايد الاهتمام الدولي بدراسة النظم السياسية في العالم المعاصر، انطلاقاً من فكرة أن كل تلك النظم السياسية أضحت تتبنى دساتير تنص على مبادئ وأسس كثيرة، تقف في مقدمتها النصوص التي تُحدد طبيعة وشكل نظام الحكم، وماهية السلطات الثلاث فيه، ويتم تخصيص مواد عدة في كل دساتير النظم السياسية المعاصرة تنص على الحقوق والحريات العامة وضرورة ضمانها، وعلى ذلك فأن كل تلك النظم تَدعي إنها نظم ديمقراطية.

ولكن الإشكالية تكمن في مدى قدرة وجدية النظم السياسية في تطبيق تلك النصوص الدستورية التي أقرتها دساتير النظم السياسية، وفي مقدمتها الولايات المتحدة الأمريكية وأوروبا الغربية التي تحتذى به لترسيخ القيم والمبادئ الديمقراطية.



السعر: 10 دولارات أميركية

